

# Fordelingsvirkninger av endringer i formuesskatten

Maren Stranger



Masteroppgave for mastergradsstudiet i samfunnsøkonomi  
Økonomisk institutt

UNIVERSITETET I OSLO

Februar 2009

## Forord

Jeg valgte skatt som tema for masteroppgaven min siden dette er et område som angår oss alle. Skattlegging har skapt debatt til alle tider og vil nok fortsett å gjøre det i fremtiden også.

Jeg vil gjerne få takket veilederen min, Thor Olav Thoresen, for god hjelp og inspirasjon. Jeg har satt pris på gode faglige tilbakemeldinger underveis. Jeg vil også få takke Statistisk sentralbyrå for finansiell støtte for denne oppgaven.

Til slutt må jeg få rette en takk til gode venner og familie som har hjulpet meg.

Oslo, 2. februar 2009

Maren Stranger

## Sammendrag

I denne oppgaven skal jeg se på formuesskatten og hva som skjer med fordelingen i befolkningen når man gjør endringer i denne skatten. Bakgrunnen for at jeg har valgt å se på formuesskatten er at det i den siste tiden har vært mye debatt omkring den. Formuesskatten er omdiskutert fordi formuesobjektene har ulik verdsettelse og kan dermed føre til overinvesteringer i skattegunstige objekter. Et annet problem er at det er vanskelig å skattlegge mobil kapital. Det er enkelt å flytte kapital til andre land med mer gunstig kapitalbeskatning.

I kapittel to ser jeg på formuesskatten i en historisk sammenheng og viser hvordan den har utviklet seg over tid. I begynnelsen ble formuesskatten utskrevet i kommunene for å drive fattigkassene. I 1863 ble det formelt vedtatt at formues- og inntektsskatt skulle stå for halvparten av finansieringen. I 1882 ble formues- og inntektsskatt obligatorisk i kommunene og i 1892 ble den statlige formues- og inntektsskatten også innført.

Videre ser jeg også på hvordan formuesskatten fungerer i dag. Formuesskatten er en del av den samlede kapitalbeskatningen i Norge. Det er nettoformuen som ligger til grunn for formuesskatten. Formuen kan bestå av verdi av bil, kontanter, aksjer, kapitalinnskudd og ligningsverdi av bolig. For å få nettoformuen trekker man fra gjeld. Formuesobjektene har ulik verdsettelse og det er særlig boliger som verdsettes langt under sin markedsverdi. Ligningsverdiene skal ikke overstige 30 % av markedsverdi, men mange eldre boliger ligger langt unna 30 % av markedsverdien. Både i 2008 og i 2009 ble det innført økninger i ligningsverdiene, men mange boliger ligger fortsatt langt unna 30 % av sin markedsverdi..

I kapittel tre ser jeg på det teoretiske grunnlaget for skattlegging. Hvis allokeringen i det konkurranseutsatte markedet ikke er paretooptimal kan skattlegging være med på å forbedre denne allokeringen. Selv om en allokering er paretooptimal sier ikke dette noe om fordelingen i befolkningen og myndighetene kan også velge å gripe inn for å endre en slik skjevhet. I forhold til formuesskatten er dette hovedbegrunnelsen. Formuesskatten kan være med på å forhindre formuesakkumulasjon siden formuer vil kunne minske når den innføres.

Jeg kommer inn på flere argumenter som brukes for å rettferdiggjøre formuesskatten. For eksempel så gir formue opphav til mer innflytelse og sosial makt enn kun det verdien av formuen tilsier. Det argumenteres også for at formuesskatt er gunstig for investeringer i

humankapital. Det vil være mer lønnsomt å investere i humankapital siden formuesskatten vil redusere avkastningen på finansielle investeringer. Det påpekes også at formuesskatten kan bidra til bedre formuesforvaltning siden normalavkastningen av formue blir skattlagt.

Som et mål på om en skatt er rettferdig kan den sees på i sammenheng med vertikal ulikhet og horisontal likhet. Med vertikal ulikhet ønsker man å behandle ulike mennesker ulikt for å kunne redusere inntektsulikheter som er blitt forårsaket på grunn av disse ulikhetene. Med horisontal likhet mener man at like personer skal behandles likt. Formuesskatten krenker prinsippet om horisontal likhet siden ulike formuesobjekter blir verdsatt forskjellig. Selv om verdsettelsen av formuesobjektene blir likere er det en mulighet for at det vil presses frem unntaksregler og dermed også mulighet for å unngå deler av skatten.

Videre ser jeg på formuesskatten i forhold til effektivitet. Jeg bruker en modell fra Kaplow (2008) for å vise at formuesskatten er en form for skatt på kapitalinntekt og at den optimalt sett, under visse forutsetninger, bør være null. En bør kun ha en formuesskatt hvis denne kan være med på å rette opp vridninger i arbeidstilbudet.

Jeg kommer også inn på formuesskatten i forhold til et dualt inntektsskattesystem. Et dualt inntektsskattesystem har lavere skatterate for kapitalinntekt enn lønnsinntekt. Det vises at det kan hjelpe til å redusere den horisontale diskrimineringen mellom skattebetalere med ulike inntekts- og konsumhorisonter.

Jeg ser også på sammenhengen mellom økonomisk vekst og ulikhet. De senere år har det kommet en del undersøkelser som viser at det er en positiv korrelasjon mellom likhet og økonomisk vekst. Årsaker til dette kan være at i land med stor ulikhet blir det ikke investert nok i utdanning for de fattige. Men det har også blitt vist av Hansson (2002) at det er en negativ sammenheng mellom formuesskatten og økonomisk vekst.

I kapittel fire ser jeg på formuesskatten i et internasjonalt perspektiv. Formuesskattens popularitet har vært fallende siden midten av åttitallet og det er i dag kun tre OECD-land som fortsatt har denne skatten. Foruten Norge, så har også Frankrike og Sveits formuesskatt. Det er særlig problemene med å skattlegge mobil kapital som legges til grunn for at mange land har fjernet formuesskatten. Siden Norge har relativt lav eiendomsskatt i forhold til de andre OECD-landene så ligger Norge under gjennomsnittet for kapitalbeskatning blant OECD-land.

I kapittel 5 brukes modellen LOTTE-Skatt for å gjøre endringer i formuesskatten. Jeg beskriver først fordelingseffektene av dagens system før jeg selv gjør endringer i bunnfradrag, satser og ligningsverd for bolig, hytte og annen fast eiendom. Jeg finner at det er økningen i bunnfradraget som gir den beste fordelingseffekten, men at effektene varierer noe avhengig av hvordan de rangeres. Hvis man skal ta hensyn til prinsippet om horisontal likhet så bør også ligningsverdiene økes. Hvis man gjør dette i kombinasjon kan man både gjøre systemet mer horisontalt likt samtidig som man også ivaretar fordelingshensyn.

# Innhold

Forord.....	i
Sammendrag .....	ii
Innhold .....	v
1. Innledning .....	1
2. Den norske formuesskatten.....	3
2.1 Historisk oversikt .....	3
2.2 Dagens system.....	4
3. Det teoretiske utgangspunktet.....	9
3.1 Offentlig økonomi og skattlegging.....	9
3.2 Horisontal- og vertikal likhet .....	11
3.3 Effektivitetstap med formuesskatt.....	12
3.4 Formuesskatt i et dualt inntektsskattesystem .....	16
3.5 Empiriske sammenhenger mellom skattebyrde og vekst .....	20
4. Formuesskatt i et internasjonalt perspektiv .....	22
5. Effekter av endringer i formuesskatten.....	27
5.1 Beskrivelse av modellsystemet LOTTE.....	27
5.2 Fordelingseffekter av dagens system .....	29
5.3 Beskrivelse av fordelingseffekter av endringene i formuesskatten.....	32
5.3.1 Økning av skattesatsen med 0,2 % .....	33
5.3.2 Effekten av en økning i bunnfradraget .....	36
5.3.3 Effekten av økt ligningsverdi på boliger, hytter og annen fast eiendom	39

5.4	Hvordan kan fordelingseffektene forbedres? .....	42
6.	Avslutning.....	44
	Kildeliste .....	45
	Vedlegg.....	48

# 1. Innledning

I Norge i dag betales formuesskatten både til kommune og stat. Det er nettoformuen som avgjør hvor mye som skal betales. Formuen består av kontanter, bankinnskudd, aksjer, verdi av egen bolig etc., men gjeld trekkes fra. Begrunnelsen for at vi har formuesskatt i Norge kommer fra et fordelingsperspektiv. Det er skjevfordelingen av formue som fører til de største inntektsforskjellene, St.prp. nr 1 (2008-2009), og formuesskatten er derfor en viktig del av den norske fordelingspolitikken.

Et problem med formuesskatten er at den rammer ulikt avhengig av formuetype. Det er spesielt boliger som verdsettes ulikt og langt under markedsverdi. Reglene for formuesverdsettelse har svekket fordelingsegenskapene ved formuesbeskatningen fordi formuesskatten avhenger av i hvilken grad en skattyter har plassert midlene sine i skattegunstige formuesobjekter. Det ble derfor innført endringer i beskatningen av formue både i 2008 og i 2009 for å forbedre formuesskattens fordelingsegenskaper.

I den siste tiden har det vært mye debatt omkring formuesskatten. Mange har tatt til orde for å fjerne den helt eller delvis. Formuesskatten blir gjerne kritisert på grunn av ulik verdsettelse av ulike formuesobjekter. Ulik verdsettelse kan føre til et effektivitetstap som skyldes at formuen blir plassert der det er skattemessig gunstig og ikke der den gir høyest samfunnsøkonomisk avkastning. Det hevdes også at det går spesielt hardt ut over omfanget av investeringer i næringsvirksomhet og derfor ønskes det at formuesskatten i det minste skal fjernes fra arbeidende kapital. Noe som også blir kritisert er at bunnfradraget er alt for lavt til å få til en ordentlig fordelings effekt.

Et annet problem med formuesskatten er at den har blitt en nesten særegen norsk skatt og at dette kan føre til at kapital flyttes ut av Norge, samt at det vil være til hinder for utenlandske investeringer. I Europa i dag er det kun Sveits og Frankrike, i tillegg til Norge, som har en form for formuesskatt. Bunnfradraget i Norge er satt veldig mye lavere enn i Frankrike og i Frankrike er det også betydelige lettelse for næringskapital.

Mens det nå kun er tre europeiske land som har formuesskatt, hadde halvparten av OECDs medlemmer denne skatten på midten av åttitallet. På midten av nittitallet begynte mange av landene å fjerne formuesskatten. Årsakene var noe forskjellig fra land til land, men en vanlig begrunnelse var at det er vanskelig å skattlegge mobil kapital.



I denne oppgaven vurderes fordelings effekter av endringer i formuesskatten. Jeg vil se på effekter av noen aktuelle endringer i formuesskatten. I dette arbeidet vil jeg bruke mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Skatt. Dette er en modell som beregner proveny- og fordelings effekter av endringer i personbeskatningen. Det er ulike måter å beskrive fordelings effekter av skatteendringer på. Gitt modellen vil hovedfokuset være på fordelings effekter i et tverrsnittsperspektiv.

I oppgaven vil jeg også diskutere formuesskattens plass i et skattesystem i et ”offentlig finans”-perspektiv.

Kapittel to i oppgaven vil gi en historisk oversikt over formuesskatten i Norge og hvordan den har utviklet seg siden den ble innført. I tillegg vil jeg også beskrive hvordan formuesskatten er utformet i dag, samt se på formuesskatten i forhold til andre skatter på kapitalbeholdning.

I kapittel tre ser jeg på det teoretiske grunnlaget for skattlegging generelt og årsaker til skatt på formue spesielt. Der vil jeg også komme inn på problemene med formuesskatten i forhold til fordeling og effektivitet. Formuesskatten blir da knyttet opp til prinsippene om horisontal likhet og vertikal ulikhet. Det er særlig verdsettelsen av formuesobjektene som strider mot prinsippet om horisontal likhet. Det blir også vist at en skatt på formue kun vil være effektiv hvis den vil være med på å rette opp forskyvninger i arbeidstilbudet. I tillegg vil jeg se på formuesskatten i et dualt inntektsskattesystem. Et dualt inntektsskattesystem går ut på å skattlegge kapitalinntekt lavere enn lønnsinntekt. Jeg vil også se på sammenhengen mellom ulikhet og skattebyrde.

I kapittel fire ser jeg på formuesskatten i et internasjonalt perspektiv, hvor det vises at formuesskatten er på vikende front blant OECD-landene, men at Norge likevel har relativt lav beskatning av kapitalbeholdninger siden de fleste andre OECD-landene har en sterkere beskatning av eiendom.

Til slutt i kapittel fem brukes modellen, LOTTE-Skatt, for å gjøre endringer i formuesskatten. Her vil jeg se på hva som skjer med fordelingen ved ulike endringer i formuesskatten.

## 2. Den norske formuesskatten

### 2.1 Historisk oversikt

Formannskapsloven av 1837 innførte lokalt selvstyre i Norge, men selv om formannskapsloven ble innført, så førte ikke dette til spesielt store endringer i finansieringen av kommunesektoren. Det var nyttebeskatningsprinsippet som gjaldt, det vil si at et tiltak som var til nytte for en bestemt gruppe ble dekket gjennom en utligning på den aktuelle gruppen. Eiendom var det viktigste beskatningsgrunnlaget i tiden etter at lokalt selvstyre ble innført, men også inntekts- og formuesskatt ble utskrevet. Det var spesielt for å drive fattigkassene at disse to sistnevnte skattene ble utskrevet, siden nyttebeskatningsprinsippet ikke kunne brukes her (NOU 1997:8).

Med revisjonen av fattigloven i 1863 ble det vedtatt at halvparten av fattigutgiftene skulle finansieres ved hjelp av inntekts- og formuesskatt. Med industrialiseringen var det blitt problematisk å innskrenke seg til beskatning av gårdbrukere etter eiendomstaksten siden fabrikkere og næringsdrivende hadde høyere inntekter og lettere adgang til kontanter. Dette førte til at eiendomsskatten ble gradvis fortrent til fordel for formues- og inntektsskatt.

Skatteloven av 1882 gjorde inntekts- og formuesskatt obligatorisk i kommunene. Frem til 1892, da statlig inntekts- og formuesskatt ble innført, hadde kommunene juridisk monopol på inntekts- og formuesskatt, men også etter 1892 ble mesteparten av inntekts- og formuesskatten samlet inn i kommunene. I 1910 utgjorde for eksempel inntekts- og formuesskatt til kommunene 85 prosent av samlet skatt på inntekt og formue (NOU 1997:8). Vi ser av tabell 1 at det var særlig inntektsskatten som økte, mens formuesskatten gikk gradvis nedover.

**Tabell 1:** Kommunesektorens skatteinntekter i prosent, 1880-1940

År	Formuesskatt	Eiendomsskatt	Inntektsskatt	Total
1880	16,5	42,4	41,1	100
1890	11,2	33,7	55,1	100
1900	12,4	26,6	61,0	100
1910	12,0	23,0	65,0	100
1920	-	-	-	-
1930	10,8	8,0	81,2	100
1940	7,8	7,2	85,0	100

Kilde: NOU 1997:8, tabell 3.2

Kommuneskatteloven av 1882 ble redigert i 1911. En vesentlig endring var at inntekts- og formuesskatten tidligere ble satt etter ligningsvesenets skjønn, men fra 1911 av skulle det fastsettes med utgangspunkt i selvangivelser fra skattyterne. Utover på 1900-tallet ble det gjort en rekke endringer i enkelte av skattelovens paragrafer, men loven var i det store og det hele tro mot prinsippene fra 1911. Formuesskattens satser har vært endret en rekke ganger, men siden budsjettåret 1913-14 har den vært progressiv, med unntak av i 1970 og 1971 da det ikke ble utskrevet formuesskatt til staten i det hele tatt. I kommunene har formuesskatten alltid hatt proporsjonale satser. Siden 1970 har praktisk talt alle kommuner benyttet seg av høyeste tilgjengelige sats (Gabrielsen, 1992).

## 2.2 Dagens system

I Norge betaler vi både direkte- og indirekte skatter. Med direkte skatter menes inntektsskatt og formuesskatt. Inntektsskatten er skatt på inntekt fra arbeid, næringsvirksomhet, renter etc. Merverdiavgiften er et eksempel på en indirekte skatt. Den betales når vi kjøper varer og tjenester.

Det norske skattesystemet kan sies å bygge på prinsippene fra skattereformen i 1992. I 1992 ble et ganske uoversiktlig system med mange unntak og særregler erstattet med et system med et bredere skattegrunnlag og med lavere satser. Et sentralt element i 92-reformen var innføringen av et klarere skille mellom arbeidsinntekt og kapitalinntekt, se St.prp. nr. 1 (2008-2009).

Formuesskatten er en del av den samlede kapitalbeskatningen i Norge. Grunnlaget for skatten er nettoformuen, det vil si ligningsverdien fratrasket gjeld. Formuen kan bestå av kontanter, kapitalinnskudd, aksjer, verdi av egen bil og ligningsverdi av bolig (Skatteetaten, 2009). Formuesskatten betales til både stat og kommune.

Det er ulik verdsettelse av ulike formuesobjekter. Spesielt eiendom blir verdsatt langt under markedsverdi. Ligningsverdien for nybygg blir fastsatt til ca 30 % av kostpris for eiendommen, og det er også en regel som sier at ligningsverdien ikke skal overstige 30 % av markedsverdien (St.prp. nr. 1, (2007-2008)). Ligningsverdien justeres ikke automatisk i takt med boligprisene, men kun ved generelle prosentvise justeringer. Dette har ført til at forholdet mellom ligningsverdi og markedsverdi varierer mye fra bolig til bolig og dermed at ligningsverdiene varierer mye mellom "like" objekter. Spesielt på eldre boliger har spriket mellom ligningsverdi og markedspris blitt uforholdsmessig stort, og dermed blir også forskjellen mellom ligningsverdien på gamle og nye boliger stor.

**Figur 1:** Utvikling i boligpriser og ligningsverdier av bolig fra 1996 til 2. kvartal 2008. Boligprisindeks (1996=100)



Kilde: St.prp. nr 1 (2008-2009), figur 2.3

Som en konsekvens av den store forskjellen mellom ligningsverdi og markedspris, ble ligningsverdiene av bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom, utenom landbrukseiendom og kraftverk, økt med 10 % både i 2008 og i 2009.

For 2009 ble bunnfradraget i formuesskatten økt fra 350 000 kroner til 470 000 kroner. For ektefeller som lignes under ett med felles formue er beløpsgrensene det dobbelte (Skatteetaten, 2009). Til kommunene er satsen på 0,7 %, mens det til staten er en sats på 0,4

%. Før 2009 var det to ulike innslagspunkt og satser for formuesskatten til staten. For formue fra 350 000 til 540 000 kroner var det en sats på 0,2 %, mens det for dem med formue over 540 000 kroner var en sats på 0,4 % (Skatteetaten, 2008). Den laveste satsen ble fjernet fordi den kun ville ha marginal betydning (St.prp. nr. 1, (2008-2009)).

**Tabell 2: Endringer i formuesskatten**

	2008	2009	Endring i prosent
Kommune			
Innslagspunkt	350 000	470 000	34,3
Sats	0,7 %	0,7 %	-
Stat			
Trinn 1 Innslagspunkt	350 000	470 000	34,3
Sats	0,2 %	0,4 %	0,2
Trinn 2 Innslagspunkt	540 000	Utgår	
Sats	0,4 %	Utgår	

*Kilde: St.prp. nr 1 (2008-2009)*

For 2009 ble også 80-prosent regelen fjernet. Poenget med 80-prosent regelen var at de med høy skattepliktig formue, men lav inntekt ikke skulle bruke hele inntekten sin på formuesskatten. Man fikk derfor nedsatt formuesskatt dersom formuesskatten og skatt på alminnelig inntekt oversteg 80 % av alminnelig inntekt. Men skattyter måtte likevel betale 0,8 % på nettoformue over 1 million kroner. Denne satsen ble økt fra 0,6 % i 2007 til 0,8 % i 2008. 80-prosent regelen ble fjernet fordi det i all hovedsak var de mest velstående som fikk nedsatt skatt med denne regelen. Fra og med 2008 ble også aksjerabatten fjernet. Denne rabatten innebar at aksjer, grunnfondsbevis og andeler i aksjefond kun ble verdsatt til 85 % av sin verdi.

For 2009 ble det også innført en ny verdsettingsmetode for næringseiendom.

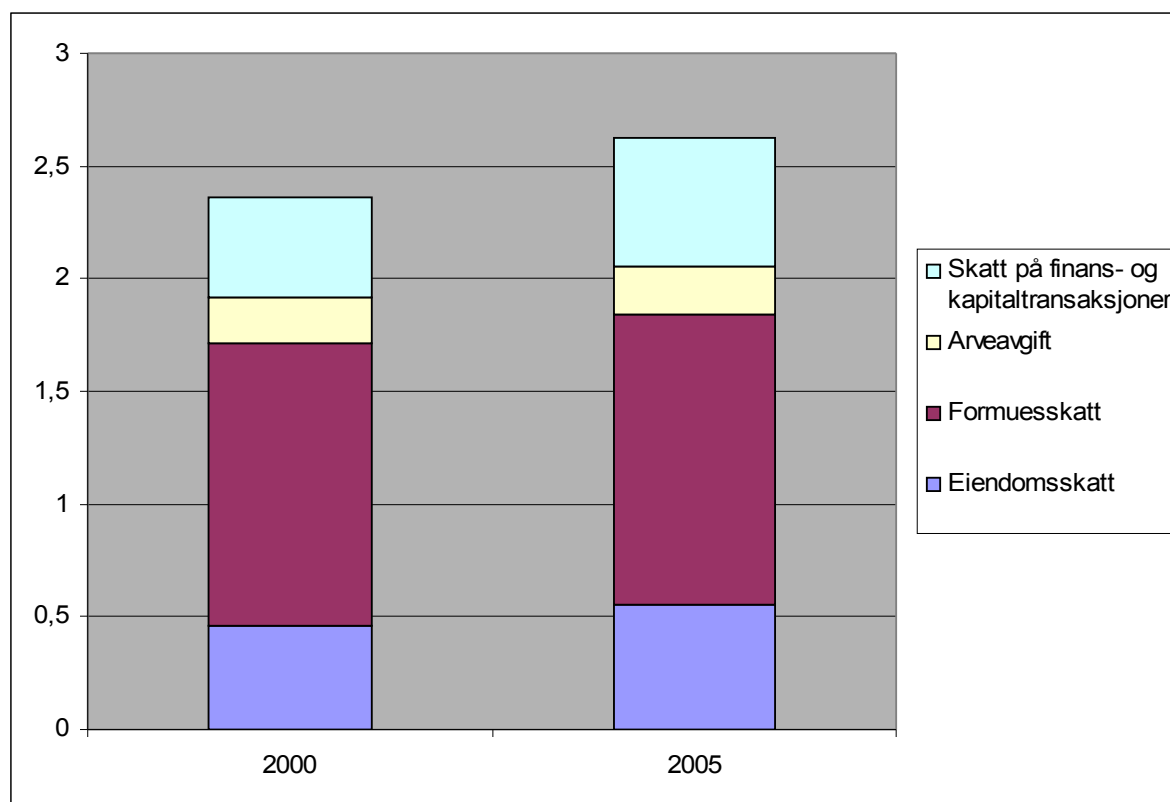
Formuesverdien av næringseiendommene skal beregnes som 40 % av utleieinntektene. For næringseiendom som ikke leies ut økes gjeldende ligningsverdi med 60 %. Øvre grense for

maksimal formuesskatt blir senket, ingen eiendommer skal ha høyere ligningsverdi enn 60 % av markedsverdien (St.prp. nr. 1, (2008-2009)).

Det er to hovedtyper av skatter som legges på formue. Den ene legges på nettoformuen, det vil si formuesskatten i Norge, mens den andre er skatter som legges på overføringer av formue, enten ved død eller ved gaver, tilsvarende arveavgiften i Norge.

Formuesskatten, men også eiendomsskatt og arveavgift, er skatt på kapitalbeholdninger. Formuesskatten bør derfor sees på i sammenheng med disse. Et annet felles trekk ved disse skattene er at verdsettelsen av deler av skattegrunnlaget varierer mellom formuesobjektene. Dette fører til en dreining mot mer investering i de objektene som verdsettes lavest. Dette vil samfunnet tape på siden ressursene ikke blir brukt der de har høyest avkastning (NOU 2003:9). Formuesskatten og inntektsskatten reguleres i samme lov og har en del felles regler. Arveavgiften kan sees på som en slags formuesskatt som betales en gang per generasjon. Vi ser fra figur 2 at formuesskatten utgjør den største delen av skatt på kapitalbeholdninger.

**Figur 2:** Formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og skatt på finans- og kapitaltransaksjoner som andel av totale skatter



Kilde: Organisation for Economic Cooperation and Development

Vi ser dermed at den effektive skatteraten på kapital kan bli ganske høy siden den kan bli skattlagt gjennom flere kanaler. Først som inntekt, så for eksempel som arveavgift, eiendomsskatt og formueskatt.

### 3. Det teoretiske utgangspunktet

#### 3.1 Offentlig økonomi og skattlegging

I dette avsnittet skal vi se nærmere på teori for skattlegging. Under ideelle vilkår vil det konkurranseutsatte markedet føre til en paretooptimal allokering av ressursene. Det er seks tilstander som fører til at markedene ikke er paretooptimale. Disse tilstandene kalles markedssvikt og gir myndighetene en god grunn til å gripe inn i markedene, jamfør for eksempel Stiglitz (2000). De seks typene markedssvikt er:

1. ikke tilstrekkelig med konkurranse, i.e. monopol og oligopol
2. kollektive goder
3. eksternaliteter
4. ufullstendige markeder
5. asymmetrisk informasjon
6. arbeidsledighet, inflasjon og ulikevekt

Men selv om økonomien faktisk er paretooptimal så er det likevel to andre argumenter som brukes for å rettferdiggjøre statlig innblanding. Det ene argumentet gjelder formyndermentalitet. Det går ut på at folk flest ikke vet hva som er best for dem, og at staten dermed må gripe inn for å sikre hele befolkningen et minimum av velferdsgoder. Det andre argumentet gjelder omfordeling. Selv om en økonomi er paretoeffektiv så sier ikke dette noe om inntektsfordelingen. Det kan være store ulikheter i befolkningen, og staten vil da kunne gripe inn for å endre denne skjevheten.

Hvis staten velger å gripe inn ved å skattlegge inntekt eller varer og tjenester, bør det ikke gjøres på hvilken som helst måte. Ifølge økonomisk teori er det fem egenskaper ved et bra skattesystem:

1. økonomisk effektivitet
2. administrativ enkelhet
3. fleksibilitet
4. politisk ansvarlighet
5. rettferdighet.



Med effektivitet menes det at skattene skal være så lite forstyrrende som mulig, og hvis mulig bør skattene brukes til å øke den økonomiske effektiviteten (ved markedssvikt). Med administrativ enkelhet så menes det at det skal være enkelt og billig å administrere systemet. Et fleksibelt system vil lett kunne endres grunnet endrede omstendigheter. Skattesystemet bør være åpent, slik at skattebetalerne kan vite hva de betaler og om systemet reflekterer deres preferanser. Systemet bør også være rettferdig slik at de med ganske like forutsetninger blir behandlet likt.

I forhold til rettferdighet er det to ulike oppfatninger av konseptet: horisontal likhet og vertikal ulikhet. Et skattesystem er horisontalt likt hvis det behandler personer som er like i alle relevante aspekter likt. Skattesystemet vil være vertikalt likt hvis de med høyere betalingsevne betaler mer skatt enn andre.

Når det gjelder formuesskatten, er det fordelingsprinsippet som regnes som det viktigste. Det gir ikke spesielt høye skatteinntekter. Det er skjevfordelingen av formue som gir opphav til de største inntektsforskjellene, St.prp. Nr 1 (2008-2009). Med formuesskatt vil formuer kunne minske, også på lang sikt, og dermed vil ulikheten i befolkningen kunne bli redusert. Det betyr at formuesskatten kan være med på å forhindre formuesakkumulasjon. En likere formuesfordeling vil dermed være med på å nå mål om likere muligheter for befolkningen.

Det hevdes at stor konsentrasjon av formue kan føre til uheldige sosiale og politiske effekter. De rike kan påvirke politikerne mer enn det deres størrelse skulle tilsi. De kan få innført lover og regler som er spesielt gunstige for deres gruppe (Repetti, 2001). Formue gir også en grad av sikkerhet, uavhengighet, innflytelse og sosial makt som ikke fanges opp i målinger av de realiserte pengeinntektsstrømmene som den gir opphav til.

Et annet argument for mulig formuesskatt er at det kan føre til økte investeringer i humankapital. Siden formuesskatten reduserer avkastningen på finansielle investeringer, vil det være mer lønnsomt å investere i humankapital i forhold til fysisk kapital (Hansson, 2002). Hvis inntekten fra fysisk- og finansiell kapital blir skattlagt så vil man ønske å tjene mer i fremtiden. Hvorfor? Renten på inntekt i dag, som vil bli spart for senere konsum, vil bli skattlagt, men hvis man heller bruker fremtidig lønnsinntekt til å betale for fremtidig konsum, vil det ikke være noen skatt på det som kan sees på som den implisitte renten på humankapitalen. Det ser ut som om skatt på kapital fører til at man skifter arbeidsinnsats til

fremtidige perioder. Under standardformer for å skattlegge kapital virker det som om humankapital dermed blir favorisert fremfor investeringer i annen type kapital siden humankapital først blir skattlagt ved realisering (Kaplow, 2008).

En utbredt oppfatning er at det er muligheten til å betale som skal avgjøre hvor mye skatt du faktisk skal betale. Man kan si at både høyere inntekt og større formue gjør deg bedre i stand til å betale skatt (Shakow og Shuldiner, 1998). Siden formuesskatten skattlegger normalavkastningen av formue kan den derfor stimulere til mer effektiv formuesforvaltning. Samtidig blir også normalavkastningen av gjenstander hvis avkastning ikke er skattepliktig inntekt, også skattlagt. Verdistigning på kapitalobjekter skattlegges som inntekt av praktiske grunner først ved realisasjon, så formuesskatten bidrar dermed til at verdistigningen i noen grad også skattlegges på tidligere tidspunkt (Zimmer, 2004).

Formuesskatten forholder seg til dagens verdier, ikke historiske, og blir dermed ikke påvirket i faste priser (real terms) av inflasjon (i motsetning til inntektsskatten.)

Det kan være bedre med en formuesskatt enn en inntektsskatt når vi ser på personer med lave inntekter som inntektsskatten ikke rekker, for eksempel pensjonister med betydelig formue og rike personer hvis inntekt har vært lav på grunn av tap det siste året, siden disse vil kunne bli skattlagt med en formuesskatt (Shakow og Shuldiner, 1998).

## 3.2 Horisontal likhet og vertikal ulikhet

Som sagt ovenfor bør skattesystemet være rettferdig, og det er da vanlig å skille mellom prinsippet om vertikal ulikhet og horisontal likhet. Vertikal ulikhet ser på hvordan man behandler personer som er ulike, mens horisontal likhet ser på personer som er like.

Med vertikal ulikhet mener man at man skal behandle mennesker med ulike egenskaper, som utdanning, erfaring og ferdigheter, forskjellig. Det gjør man fordi man ønsker å redusere inntektsulikhetene forårsaket av disse forskjellene. En skatt på formue kan være med på å redusere inntektsulikhetene og dermed bidra til et mer rettferdig skattesystem, men siden formuesskatten verdsetter forskjellige formuesobjekter ulikt vil skatten stride mot prinsippet om horisontal likhet. Det er fordi to personer med like stor formue, hvor den ene har formuen sin plassert i banken, mens den andre eier et hus, ikke vil betale like mye i formuesskatt.

Horisontal likhet er en grunnleggende forestilling om skatterettferdighet fremmet av Musgrave (Kaplow, 2008) som går ut på at like personer skal behandles (skattlegges) likt. Altså, at personer som er like på alle relevante områder får lik behandling. Den intuitive appellen til horisontal likhet ligger i dens evne til å være en tilnærminingsindikator, men et problem er at det kan være vanskelig å definere hva som er relevante forhold for likhet.

Så hvordan kan man relatere horisontal likhet til målet om vertikal likhet? For det første så kan man si at horisontal likhet er en implikasjon av prinsippet om velferdsmaksimering. En annen måte å se det på er at horisontal likhet er et uavhengig prinsipp angående rettferdighet som må sees på i sammenheng med velferdsmaksimering. En tredje tolkning av dette prinsippet er å se på horisontal likhet som en restriksjon på instrumenter heller enn som en sammenligning av fordelinger. Da blir horisontal likhet en sikkerhetsordning mot ustadig diskriminering. Med denne siste tolkningen blir forholdet mellom horisontal og vertikal likhet leksikografisk og horisontal likhet legger dermed restriksjoner på myndighetenes instrumenter og vertikal likhet blir så forsøkt oppfylt etter disse restriksjonene. (Atkinson og Stiglitz, 1980).

Disse tolkningene av horisontal likhet er ganske forskjellige, men de to første tolkningene er opptatt av resultatet av en spesiell politikk, mens den siste tolkningen er mer opptatt av virkemidlene som brukes for å oppnå resultatene.

Uansett hvordan man konkret velger å tolke horisontal likhet, så har prinsippet om at like personer skal behandles likt en sterk appell. For at formuesskatten skal kunne oppfylle dette kravet må verdsettelsen av formuesobjekter endres. Man kan også spørre seg om det vil være mulig å ha en uniform skatt på formue eller om særregler, med tilhørende omgåelsesmuligheter, vil presse seg frem.

### 3.3 Effektivitetstap med formuesskatt

For å se på formuesskatten i et effektivitetsperspektiv så bruker jeg en modell fra Kaplow (2008). I denne modellen ser man på endringer i konsumskattene under forutsetning av at inntektsskatten simultant justeres slik at resultatet forblir fordelingsnøytralt. Siden endringene vil være fordelingsnøytrale, ser man bort fra fordelingsvirkninger, siden det ikke vil være noen. Dermed kan vi konsentrere oss om de særegne effektene av endringen vi gjør. Effektene kan da bedømmes ut i fra effektivitetshensyn alene siden en hvilken som helst

standard velferdsfunksjon vil støtte en endring som øker effektiviteten samtidig som fordelingen ikke blir påvirket.

Her brukes en to-periodemodell hvor individet jobber i periode 1 og konsumerer i både periode 1 og 2. Vi antar videre at det kun er et konsumgode i hver periode, henholdsvis  $c_1$  og  $c_2$ , som også tilsvarer konsum i første og andre periode. Individets nyttefunksjon er  $u(c_1, c_2, l)$ , hvor  $l$  er arbeid. Prisen på hver vare blir normalisert til én i sin periode og  $r$  er kapitalutbytte. Vi har videre at  $\tau$  er skatt på konsum,  $w$  er inntekt og  $T$  er inntektsskatt.

Budsjettbetingelse for individet:  $\sum (p_i + \tau_i)x_i(wl) = wl - T(wl)$

Myndighetenes budsjettbetingelse:  $\int [T(wl) + \sum \tau_i x_i(wl)] f(w) dw = R$

Uten konsumskatt blir individets budsjettbetingelse:

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = wl - T(wl),$$

Vi lar  $t_r$  være skatteraten på kapitalutbytte,  $r$ , og budsjettbetingelsen blir dermed:

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r(1-t_r)} = wl - T(wl) \quad \text{eller} \quad c_2 = (1+r(1-t_r))[wl - T(wl) - c_1]$$

Dette kan også skrives som:

$$c_1 + \left[ \frac{1}{1+r} + \frac{rt_r}{(1+r)(1+r(1-t_r))} \right] c_2 = wl - T(wl)$$

Dette vil være det samme som å legge en skatt på vare 2,  $c_2$ :

$$\tau_2 = \frac{rt_r}{(1+r)(1+r(1-t_r))}$$

Siden det ikke er noen skatt på vare 1,  $c_1$  ( $\tau_1=0$ ), blir denne skattesatsen som en særegen skatt på  $c_2$ . Når arbeidstilbud er svakt separabelt i nyttefunksjonen, slik at vi kan skrive  $u(v(c_1, c_2), l)$ , vil ingen slik skatt være optimal.

At nyttefunksjonen er svakt separabel mellom arbeid og konsum betyr at personer vil fordele sin disponible inntekt på konsumvarene på samme måte uansett hvilken arbeidsinnsats som trengs for å frembringe dette inntektsnivået, dette for et gitt nivå på inntekten etter inntektsskatt. Siden  $\tau_2$  optimalt sett er null fordi man da unngår forstyrrelser i valget av konsum, burde  $t_r$  også være null.

Så hvorfor bør ikke kapitalinntekt hverken skattlegges eller subsidieres i denne grunnmodellen? Man kan få hvilken som helst omfordeling (samtidig som man overholder provenymålet) ved å justere inntektsskatterammen. Justerer man inntekten slik at fordelingen holder seg konstant, vil det hele koke ned til et effektivitetsspørsmål. Denne nøytraliseringen blir optimal siden den unngår ytterligere forstyrrelser.

Differensiering kan være effektivt hvis det hjelper til med å utligne en allerede eksisterende forskyvning i arbeidstilbudet, det vil si at det kan være gunstig å skattlegge kapital bare hvis det bidrar til å korrigere inntektsskatten, men når vi antar svak separabilitet i nyttefunksjonen, så blir ikke arbeidstilbudet påvirket. Det er derfor i teorien ikke optimalt å skattlegge eller subsidiere kapitalinntekt. Dette er et nyttig utgangspunkt for analyser. Inntektsskattejusteringer kan utligne den direkte forstyrrende effekten av kapitalskatt, derfor blir det de mer subtile overveielsene, mange i forbindelse med effektiviteten av skatt på arbeid, som blir avgjørende for om man skal ha en skatt på kapitalinntekt eller ikke.

Som vi har sett over, så er det i teorien ingen iboende fordelingseffekt av å skattlegge kapitalinntekt siden fordelingen kan holdes konstant ved å justere inntektsskatterammen. Dette impliserer at fordelingseffekter, i prinsippet, ikke er sentrale i sammenligningen av en tradisjonell inntektsskatt og en konsumskatt.

Et argument for å bruke den tradisjonelle inntektsskatten er at det kan være lettere å skattlegge arbeid og kapital med samme sats siden det av og til kan være vanskelig å skille mellom dem.

En konsekvens av manglende indeks for inflasjon er at vanlige inntektsskatter betydelig overskatter kapitalinntekt. Selv om ulike skatteklasser, personlige unntak og lignende ofte har indeks, så vil avkastningen på kapital i de fleste former ikke ha det. Eksisterende inntektsskatter kan gi fritak for eller legge lav skatt på mesteparten av kapitalen samtidig som resten av kapitalen blir skattlagt veldig hardt.

Selv om formuesskatten av og til sees på som en annen type skatt, så er den bare en form for skatt på kapitalinntekt. For å vise dette, skal vi se på en formuesskatt med skattesats lik  $\frac{t_r r}{1+r}$ .

Denne skatten kan innføres enten ex ante eller ex post. Vi antar at det er en proporsjonal inntektsskatt på arbeid med sats  $t$ , og ingen andre skatter. Hvis vi har en ex ante skatt så vil den pålegges de oppsparte midlene fra periode 1. For et gitt nivå på  $l$  og  $c_1$  vil forbruk tilgjengelig for  $c_2$  være gitt ved:

$$c_2 = \left[ 1 - \frac{t_r r}{1+r} \right] [wl(1-t) - c_1](1+r) = [1 + r(1-t_r)] [wl(1-t) - c_1].$$

Den første klammeparentesen etter likhetstegnet viser andelen av sparingen i periode 1 som enkeltpersonen har igjen etter en ex ante formuesskatt. I den andre klammeparentesen ser vi hvor mye som blir spart, mens den siste parentesen viser hvor mye formuesskatten vil vokse med (til den forventede uskattede) satsen  $r$ . Vi kan se at den siste delen av uttrykket er lik verdien av  $c_2$  som vi fikk fra budsjettbetingelsen da vi skattla kapitalinntekt med sats  $t_r$  og det ikke var noen ex ante formuesskatt.

Vi ser dermed at en ex ante formuesskatt med sats  $\frac{t_r r}{1+r}$  er lik en skatt på kapitalinntekt med sats  $t_r$ . For en ex post formuesskatt, en skatt på sparing og renter, tilgjengelig for konsum i

periode 2, med sats  $\frac{t_r r}{1+r}$  får vi samme resultat. Bakgrunnen for likheten mellom de to

formene for formuesskatt er at hvis myndighetene skal ta en andel av formuen så spiller det ingen rolle om den tas ex ante og dermed implisitt ekskluderer renter, som myndighetene selv kan tjene ved å investere skatteprovenyet ex ante, eller ex post, hvor myndighetene nå samler inn renten på det som kan bli sett på som myndighetenes andel av skattebetalernes formue.

Hovedforskjellen mellom en skatt på kapitalinntekt og en formuesskatt er administrativ. Med formuesskatten så må myndighetene fastsette enkeltpersonenes formue. Med skatt på kapitalinntekter har man lignende krav fordi måling av kapitalappresiering og -depresiering krever verdsetting av kapital. Det er antageligvis en del overlapping mellom aktiva som kan

gjemmes fra en formuesskatt og aktiva som kan skjule kapitalgevinster, utbytte og renter fra skatten på kapitalinntekter.

Rent teoretisk sett bør man kun ha en formuesskatt hvis det kan rette opp vridninger i arbeidstilbudet.

### 3.4 Formuesskatt i et dualt inntektsskattesystem

Med 1992-reformen av skattesystemet beveget Norge seg fra prinsippet om global inntektsskatt til dual inntektsskatt. Under en global progressiv inntektsskatt blir et progressivt skattesystem brukt på summen av skattebetalerens totale inntekter fra alle typer kilder. Med et dualt skattesystem er det en egen proporsjonal skatterate på kapitalinntekt og en progressiv skatt på inntekter fra alle andre kilder (Sørensen, 1998).

Mange hevder at en skatt på kapitalinntekt diskriminerer individer som har størstedelen av sitt konsum på et senere tidspunkt i livssyklusen enn inntekten. Vi ser på et eksempel fra Sørensen (1998).

**Tabell 3:** Skattebehandling av personer med konsum tidlig i livssyklusen vs. personer med konsum sent

	Person A		Person B	
	Periode 1	Periode 2	Periode 1	Periode 2
1. Lønnsinntekt	2000	2000	2000	2000
2. Renteinntekt	0	0	0	100
3. Skatt: 50 % av (1) + (2)	1000	1000	1000	1050
4. Sparing	0	0	1000	-1000
5. Konsum: (1) + (2) – (3) – (4)	1000	1000	0	2050
Nåverdi av totale skatteinnbetalinger <sup>1</sup>	1952,4		2000	

Person B vil ende opp med å betale mer i skatt enn person A selv om de tjener like mye i de to periodene. Dette fordi person B må betale skatt på renteinntekter.

I det neste eksempelet, også hentet fra Sørensen (1998) ser vi at selv om begge personene velger å konsumere i periode 2 så vil person A måtte betale mer i skatt siden han får lønnen sin tidligere enn person B.

<sup>1</sup> Beregnet som skatteinnbetaling i periode 1 pluss den neddiskonterte verdien av skatten betalt i periode 2. Renten før skatt er 10 %, inntektsskatteraten er på 50 % og den neddiskonterte raten er etter-skatt-renten på 5 %.



**Tabell 4:** Skattebehandlingen av de med inntekt tidlig i livssyklusen vs. de med inntekt sent

	Person A		Person B	
	Periode 1	Periode 2	Periode 1	Periode 2
1. Lønnsinntekt	2000	0	0	2100 <sup>2</sup>
2. Renteinntekt	0	100	0	0
3. Skatt: 50 % av (1) + (2)	1000	50	0	1050
4. Sparing	1000	-1000	0	0
5. Konsum: (1) + (2) – (3) – (4)	0	1050	0	1050
Nåverdi av totale skatteinnbetalinger <sup>3</sup>	1046,6		1000	

Uten skatt på kapitalinntekt vil vi ikke få slike horisontale ulikheter. Vi kan dermed si at det doble inntektsskattesystemet hjelper til å redusere den horisontale diskrimineringen mellom skattebetalere med ulike inntekts- og konsumhorisonter.

Takket være bidrag fra Atkinson og Sandmo samt fra King (gjengitt etter Sørensen, 1998), har det blitt vist at det generelt sett ikke er effektivt å skattlegge kapitalinntekt med samme rate som lønnsinntekt. I stedet for det bør man gi anledning til å differensiere disse skattene for å ta hensyn til den relative sensitiviteten av arbeidstilbudet og sparingen med hensyn til reallønnen og realrenten etter skatt, hvis man trenger å ta inn forstyrrende skatter. Men siden det er en del usikkerhet angående størrelsen på de kompenserende elastisitetene, må man nok konkludere med at spørsmålet om en optimal nest-best skatterate på inntekter fra kapital og lønn fortsatt er uløst i en lukket økonomi.

<sup>2</sup> Med en neddiskonteringsrate på 5 % vil denne lønnsinntekten ha en nåverdi på 2000, det samme som person As lønnsinntekt i periode 1.

<sup>3</sup> Beregnet som skatteinnbetaling i periode 1 pluss den neddiskonterte verdien av skatten betalt i periode 2. Renten før skatt er 10 %, inntektsskatteraten er på 50 % og den neddiskonterte raten er etter-skatt-renten på 5 %.

Det har vært vist at det i en liten, åpen økonomi med perfekt kapitalmobilitet er optimalt å ikke skattlegge kapitalinntekt i det hele tatt, men fokusere på skattlegging av arbeidsinntekt. Dette forutsetter at det er umulig for myndighetene å overvåke og håndheve skatteinnkreving av kapital som er investert i utlandet, se for eksempel Razin og Sadka (gjengitt etter Sørensen, 1998). Dette, fordi det er fåfengt og ineffektivt å pålegge en skatt på produksjonsfaktorer som er i perfekt elastisk tilbud. Siden kapital kan flyttes til utlandet uten ekstra kostnader, vil skatten bli betalt av immobile innenlandske produksjonsfaktorer, og skatter på innenlandsk kapital vil føre til kapitalflukt som igjen kan føre til redusert avkastning på andre innenlandske produksjonsfaktorer gjennom en redusert kapitalintensitet i den innenlandske produksjonen (Sørensen, 1998).

Ut fra dette perspektivet er det ikke ønskelig med en formuesskatt siden mobil kapital enkelt kan flyttes ut av landet.

I 2006 kom en ny skattereform som medførte en betydelig revisjon av systemet som ble innført i 1992. Kritikerne av delingsmodellen mente at den store forskjellen mellom skatteraten på arbeidsinntekt og kapitalinntekt gav sterke incentiver til skatteplanlegging. Mange bedrifter endret organisasjonsform for å betale mindre skatt. Dette ble sett på som en utvanning av det duale systemet med påfølgende uheldige fordelingseffekter (Thoresen og Alstadsæter, 2008). Den nye modellen er kalt skjermingsmodellen og består av tre deler: foretaksmodellen, deltagermodellen og aksjonærmodellen. Hovedprinsippet bak skjermingsmodellen er at all avkastning utover det som tilsvarer risikofri avkastning skal beskattes ekstra. Reformen har ført til en likere behandling av kapitalinntekt og lønn ved at kapitalbeskatningen har blitt endret og ved en reduksjon i beskatningen av lønnsinntekt (Alstadsæter, Fjærli og Thoresen, 2006).

### 3.5 Empiriske sammenhenger mellom skattebyrde og vekst

Det har vært antatt at det er en positiv sammenheng mellom ulikhet og økonomisk vekst. Man har trodd at ulikhet har ført til økonomisk vekst fordi det gir incentiver til de fattige til å jobbe hardere enn de rike og også fordi rike har større marginal tilbøyelighet til sparing. De senere år har det kommet flere studier som utfordrer dette synet.

Ifølge Repetti (2001), så korrelerer rikdomskonsentrasjon med dårlig økonomisk vekst på grunn av utdanningsulempen for de fattige og ”sosiopolitisk sykdom/ubehag”. I studier over lengre perioder, gjerne over 25 år har det vist seg å være en sammenheng mellom rikdomskonsentrasjon og dårlig økonomisk vekst. Siden data over rikdomskonsentrasjon ofte er vanskelig å finne over lengre perioder i noen land, brukes ofte inntekt som en tilnærming for formue. Mange økonomer mener at dette ikke har noe å si siden inntektskonsentrasjonen følger samme mønster som formueskonsentrasjonen for de landene der man har data for begge deler. Resultatene er uklare når man ser på kortere perioder.

Det er særlig det at land med store ulikheter ikke investerer godt nok i utdanning som er begrunnelsen for den dårlige økonomiske veksten i land med store ulikheter. Dette er en forklaring som sees bedre over en lengre periode og kan dermed være noe av grunnen til at det er en klarere sammenheng mellom ulikhet og vekst i studier over lengre perioder enn kortere perioder.

**Tabell 5:** Oversikt over undersøkelser om sammenhengen mellom vekst og ulikhet

Forfattere	Tidsperiode (år)	Negativ korrelasjon mellom opprinnelig ulikhet og påfølgende vekst i perioden	Positive korrelasjon mellom opprinnelig ulikhet og påfølgende vekst i perioden	Negativ korrelasjon mellom ulikhet og vekst
Alesina & Rodrik (1992)	25	X		
Alesina & Rodrik (1994)	25	X		
Bourguignon (1999)	25	X		
Deininger & Squire (1998)	25	X		
Persson & Tabellini (1992)	25	X		
Perotti (1996)	25	X		
Persson & Tabellini (1994)	20	X		
Clarke (1995)	18	X		
Glyn & Miliband (1994)	10	X		
Banjeree & Duflo (2000)	10			X
Barro (1999)	10		X	
Li & Zou (1998)	5		X	
Brandolini & Rossi (1998)	5		X	
Banerjee & Duflo (2000)	1	X		

Kilde: Repetti

Hvis vi ser konkret på formuesskatten og økonomisk vekst så har det vært veldig få undersøkelser av forholdet mellom disse to. I Hansson (2002) utføres det en empirisk undersøkelse om forholdet mellom formuesskatten og økonomisk vekst i 20 OECD-land i perioden 1980-1999. Hansson fant ganske god støtte for at formuesskatten demper økonomisk vekst, men at den estimerte størrelsesordenen var relativt liten.

## 4. Formuesskatt i et internasjonalt perspektiv

I dag er det kun tre OECD-land som har formuesskatt. I tillegg til Norge så har også Frankrike og Sveits en form for formuesskatt. På midten av åttitallet hadde om lag halvparten av OECD-landene innført formuesskatt. 10 år senere var mange av landene i ferd med å fjerne den. (Durán og Esteller, 2007). Spania er det siste landet som har fjernet formuesskatten. Der ble den avviklet gjeldende fra 1.1.2008 (El Mundo, 2008).

**Tabell 6: OECD-land med formuesskatt**

1985	2000	2008
Danmark (avviklet i 1997)	Finland (avviklet i 2006)	Frankrike
Finland	Frankrike	Norge
Frankrike	Island (avviklet i 2006)	Sveits
Island	Italia (1992-1998)	
Luxemburg	Luxemburg (avviklet i 2006)	
Nederland	Nederland (avviklet i 2001)	
Norge	Spania (avviklet 2008)	
Spania	Sverige (avviklet i 2007)	
Sverige	Sveits	
Sveits		
Tyskland (avviklet i 1997)		
Østerrike (avviklet i 1994)		

*Kilde: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

Hvis man ser alle landene under ett så hadde de ulike grunner til både å innføre og fjerne formuesskatten. Hovedårsakene for innføring av formuesskatt var et ønske om en jevnere økonomisk fordeling i befolkningen og at det ble sett på som en relativt enkel skatt å administrere (Durán og Esteller, 2007).

Østerrike avviklet formuesskatten i 1994 som en del av en reform av skattleggingen av kapitalinntekt. Østerrikerne ønsket å forbedre beskatningen av økonomisk aktivitet og å øke

konkurransesevnen innenfor det europeiske markedet (Genser, 1996 gjengitt fra Durán og Esteller, 2007). Nederland skiftet ut formuesskatten i 2001 med en 30 % skatt på teoretisk overskudd av kapital (theoretical revenue on capital) antatt å være lik 4 % av nettoformuen (ekskludert hovedbosted og kapital investert i personlig foretak). De ønsket å kvitte seg med formuesskatten for å hindre kapitalflukt og de mente også at administrasjonskostnadene var for store. En komparativ studie som ble utført viste at kostnadene ved skatten utgjorde 26.4 % av avkastingen, mens kostnadene ved inntektsskatten bare utgjorde 4,8 % (Heckly, 2004).

Da formuesskatten ble innført var stort sett formuen synlig og dermed enkel å verdsette. I dag har verdsettelsen av formue derimot blitt et av hovedproblemene med formuesskatten. I Tyskland ble formuesskatten avskaffet etter at Forfatningsdomstolen hadde erklært den for å være i strid med konstitusjonen siden det var ulik verdsettelse av forskjellige typer formuesobjekter (Durán og Esteller, 2007).

Hvis vi ser til Norden, avskaffet Danmark formuesskatten i 1997, Finland og Island avskaffet den i 2006 og Sverige i 2007. På Island ble formuesskatten avviklet som en del av en større skattereform. Også her var det et ønske om å stimulere økonomien og å forbedre konkurranseevnen til skattesystemet. Finland avskaffet formuesskatten i 2006 etter atskillige endringer i skattesystemet fra 2005 (Durán og Esteller, 2007). I Sverige ble formuesskatten avskaffet for å få økt kapital til investeringer i svensk næringsliv og dermed skape flere arbeidsplasser. Det ble også påpekt at formuesskatten nesten kunne karakteriseres som en frivillig skatt siden personer med mye kapital kunne investere i utlandet og dermed slippe unna formuesskatten (Skattebetalerforeningen, 2007).

Et annet problem er at stadig mer formue finnes i mobil kapital og det er derfor vanskelig for myndighetene å få en oversikt over folks formuer. Siden formuene i dag er mer mobile, mener mange at formuesskatten fører til skatteflyktninger. Det sies at Frankrike mister en millionær om dagen. De flytter for å unngå skatter og da spesielt formuesskatten (Bagus, 2006).

Formuesskatten i Frankrike er utformet litt annerledes enn i Norge. Bunnfradraget der er satt mye høyere slik at det er de med relativt stor formue som betaler formuesskatten (Durán og Esteller, 2007). I Frankrike heter skatten L'impôt de solidarité sur la fortune, som betyr solidaritetsskatten på formue, noe som gjenspeiler hensikten med skatten.

Sveits er det eneste landet hvor formuesskatten betales av både individer og selskaper. Der varierer satser og bunnfradrag fra kanton til kanton. Det er ingen formuesskatt på nasjonalt nivå. Innbyggerne betaler årlig formuesskatt på all formue i Sveits. Utlendinger betaler formuesskatt på formue som kommer fra selskaper og eiendommer som befinner seg i Sveits (Lowtax.net, 2009). I 2006 var formuesskatten som en prosentandel av totale skatter på 0,4 % i Frankrike, i Sveits var det 3,5 % fra skatten på enkeltindivider og 1,2 % fra selskaper, det vil si en total på 4,7 %, mens det i Norge var på 1,3 %.

**Tabell 7: Formuesskattens utforming i OECD-landene**

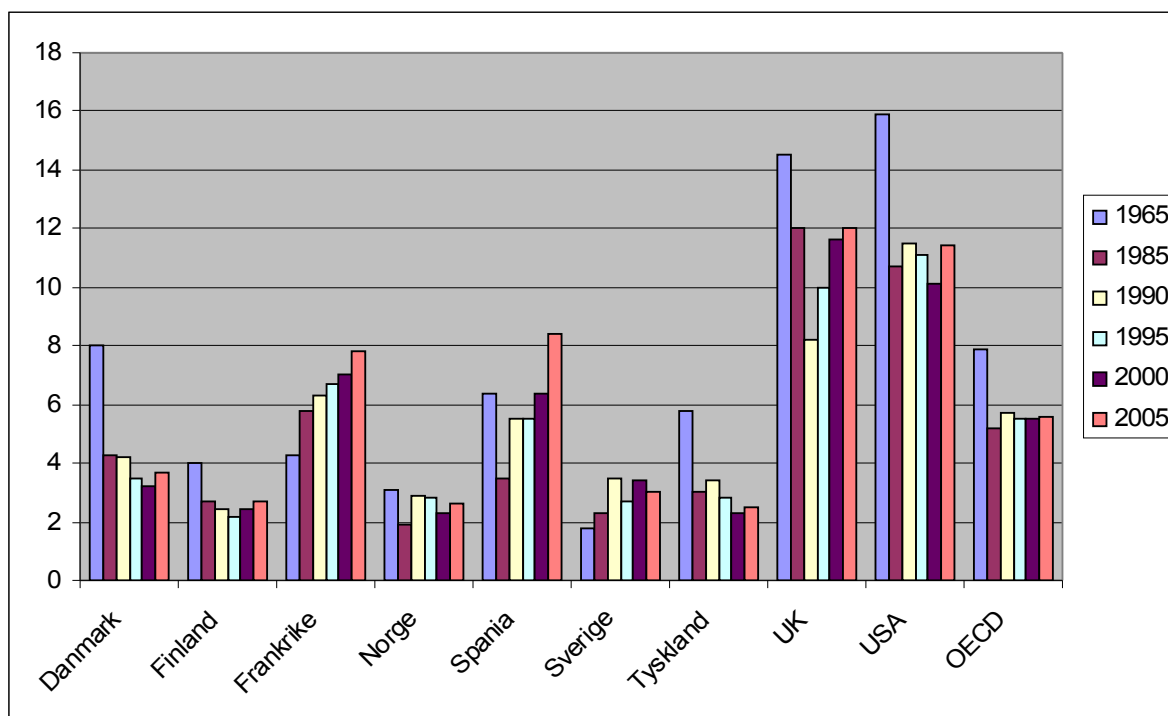
	Frankrike	Norge	Sveits
Årstall	2008	2008	2008
Bunnfradrag (euro)	770 000	44 053 <sup>4</sup>	Varierer fra kanton til kanton
Marginal minimumssats	0,55 %	0,2 %	Varierer fra kanton til kanton
Marginal toppsats	1,80 %	0,7 %	Varierer fra kanton til kanton
Antall inntektsgrupper	6	2	-

*Kilde: Wikipedia og Skatteetaten*

Inntekter fra beskatning av formue, fast eiendom, arv og finansielle transaksjoner har blitt mindre viktig i OECD-landene de siste årene. Som en andel av samlede skatteinntekter ble de redusert fra 7,9 % i 1965 til 5,6 % i 2000 (OECD, 2007).

<sup>4</sup> Omregnet fra kroner til euro med vaulutakurs 7,945 den 21//8-08.

**Figur 3:** Formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og skatt på finans- og kapitaltransaksjoner som andel av totale skatter



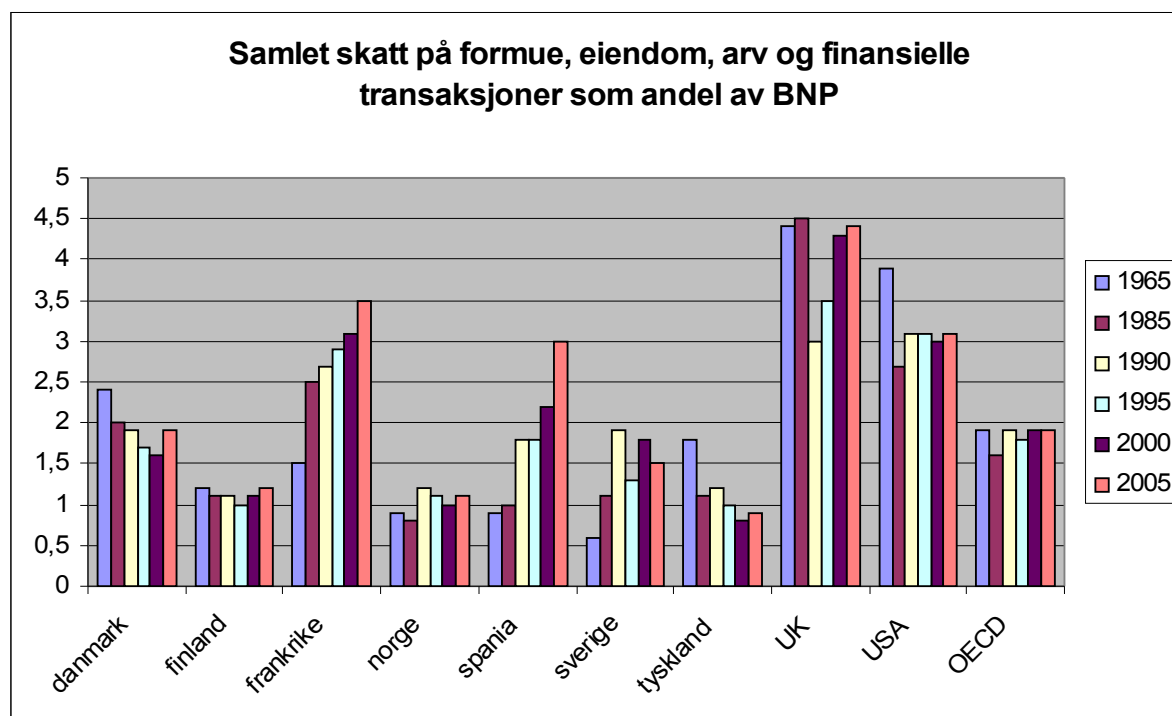
Kilde: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

I 2005 var Norge et av de syv landene med lavest beskatning av disse områdene som andel av samlede skatteinntekter. Det som gjør at Norge kommer relativt lavt ut på disse målingene er at de fleste landene har høyere skatt på fast eiendom. Det er spesielt USA og Storbritannia som har høy skatt her. For USA utgjorde eiendomsskatter 10,4 %, og Storbritannia utgjorde eiendomsskatten 9,1 % av totale skatter (OECD, 2008).

Hvis man ser på beskatningen av formue, fast eiendom, arv og finansielle transaksjoner som andel av BNP så har det holdt seg på samme nivå i OECD. Både i 1965 og 2005 lå beskatningen på 1,9 % av BNP (OECD, 2007).



**Figur 4:** Formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og skatt på finans- og kapitaltransaksjoner som andel av BNP



Kilde: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Også når vi ser på disse skattene som andel av BNP ligger Norge lavere enn OECD-gjennomsnittet. I 2005 utgjorde skatt på formue, eiendom, arv og finansielle transaksjoner 1,1 % som andel av BNP. Også her kommer Storbritannia og USA høyt ut. Storbritannia hadde i 2005 en andel på 4,4 % av BNP mens USA hadde 3,1 %.

## 5. Effekter av endringer i formuesskatten

### 5.1 Beskrivelse av modellsystemet LOTTE

For å gjøre endringer i formuesskatten bruker jeg modellen LOTTE-Skatt. Modellsystemet LOTTE er en mikrosimuleringsmodell som brukes for å gjøre skatteberegninger.

Datamaterialet den benytter er i hovedsak basert på informasjon fra et representativt utvalg av selvangivelser fra norske husholdninger. LOTTE er skrevet i programmeringsspråket SAS og den består av fire deler. Den første delen inneholder data over individuelle inntekter, del to projeksjoner data for et spesielt år av interesse, del tre består av et sett av skatteregler og del fire er en simulering av skattereglene på de individuelle dataene. Dataene kommer hovedsakelig fra selvangivelsene. Dataene er anslått for inneværende år og for fremtidige år i samsvar med makroøkonomiske prognoser for inntektsvekst, inntektssammensetning osv. (Aasnes, Dagsvik og Thoresen, 2006).

Ved å koble ulike administrative registre og statistiske datakilder for hele befolkningen kommer man frem til de inntektsopplysninger og annen informasjon for alle personer som trengs for å gjøre beregningene. Disse kildene er selvangivelsesregisteret, ligningsregisteret, lønns- og trekkoppgaveregisteret, utdanningsregisteret og registerdata fra NAV, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Lånekassen og Husbanken (Hansen, Lian, Nesbakken og Thoresen, 2008).

Det er en tidsforsinkelse i dataene. Dataene som benyttes i modellen er datert et par år tilbake i tid. I august 2008 ble LOTTE-Skatt oppdatert med data for 2006.

Selv om man har tilgang på informasjon fra alle selvangivelsene i Norge er det rent teknisk ikke særlig praktisk å kjøre modellen på alle i Norge. Det trekkes derfor ut et utvalg på 10 %. I statistikkteoretisk sammenheng er et utvalg på 10 % veldig stort og utvalgsusikkerheten er dermed liten.

Det er 10 % sannsynlighet for at en husholdning blir trukket ut for å være med i utvalget og vekten blir ti for alle personer i husholdningen som blir trukket ut. Enkelte husholdninger har store formuer og aksjeutbytte og gjør at det blir avvik mellom skatteprovenyet for 10-prosentutvalget og skatteprovenyet for hele registeret. For å unngå dette har de rikeste

husholdningene blitt sikret plass i utvalget, men disse husholdningene representerer kun seg selv og har dermed en vekt på én.

For å utføre beregninger for senere år enn grunnlagsåret, det vil si for senere år enn 2006, så må dataene fremskrives til det aktuelle beregningsåret. Det benyttes en fremføringsmodul som fremfører persondataene fra grunnlagsåret til beregningsåret. I dag brukes to typer fremføringsfaktorer, faktorer som reflekterer endringer i antall husholdninger etter sosioøkonomisk gruppe og faktorer som tar hensyn til endringer i økonomiske kjennetegn.

Når dataene er fremført kan en beregne skatt for hver enkelt person i datagrunnlaget. Et skattesystem består av omfattende regler og i LOTTE-Skatt blir disse reglene fremstilt ved hjelp av to moduler, regelarkivet og skatterutinen.

Regelarkivet består av skatteregler for ulike år, samt ulike skatteregler som benyttes til å vurdere effektene av forslag i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Det er i skatterutinen data og skatteregler kobles sammen. Skatterutinen blir fremstilt i et eget SAS-program.

I LOTTE-Skatt beregnes skatt på formue og inntekt for personlige skattytere. Disse skattene er formuesskatt til stat og primærkommune, inntektsskatt til primær- og fylkeskommune, toppskatt og fellesskatt til staten og trygdeavgift til folketrygden.

Hovedanvendelsen for LOTTE-Skatt er støtte til politikerne i departementene og Stortinget. Men den blir også brukt i forskning og for å gi data til andre modeller i Statistisk sentralbyrå. Modellen benyttes særlig for å beregne fordelingseffekter og provenyeffekter av endringer i skattesystemet og for anslag på gjennomsnittlige skatterater for forskjellige typer inntekter og overføringer.

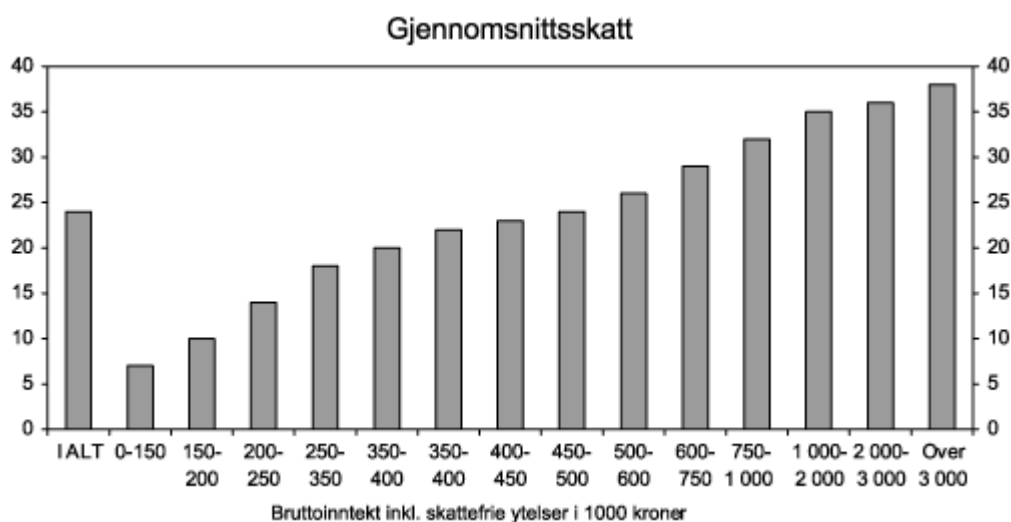
Det vil være noe usikkerhet ved predikeringene til LOTTE-Skatt selv om modellen har et godt datagrunnlag og er basert på en god gjengivelse av elementene som utgjør skattesystemet for personer. Modellen reflekterer ikke adferdseffekter. Det er særlig stor usikkerhet når modellen brukes til å se på endringer i år hvor man kun har fremført data.

## 5.2 Fordelingseffekter av dagens system

Formuesskatten har hatt progressive skattesatser som gir grunnlag for å forvente at den bidrar til omfordeling. Det er også personer med de høyeste inntektene som betaler mesteparten av formuesskatten, noe som forsterker den omfordelende effekten.

Kapitalinntekt beskattes lavere enn lønnsinntekt, så gjennomsnittlig skatt for en skattyter med høy kapitalinntekt er lavere enn for en skattyter med mesteparten av inntekten fra lønnsarbeid. Formuesskatten bidrar dermed til å heve gjennomsnittsskatten for personer med høy kapitalinntekt (NOU 2003:9).

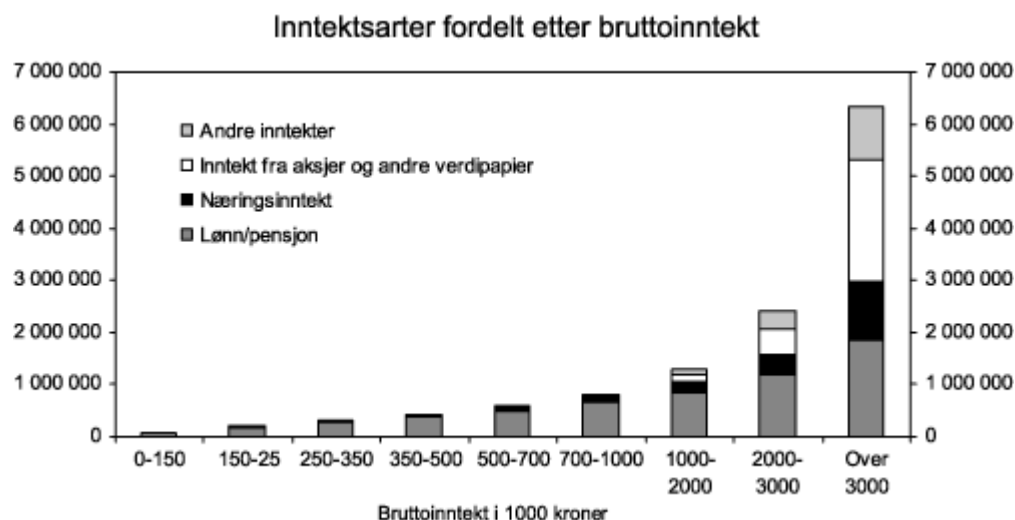
**Figur 5:** Skatt som andel av bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser, lønnsjusterte 2008-regler. Prosent



Kilde: St.prp. nr. 1 (2008-2009), figur 5.3

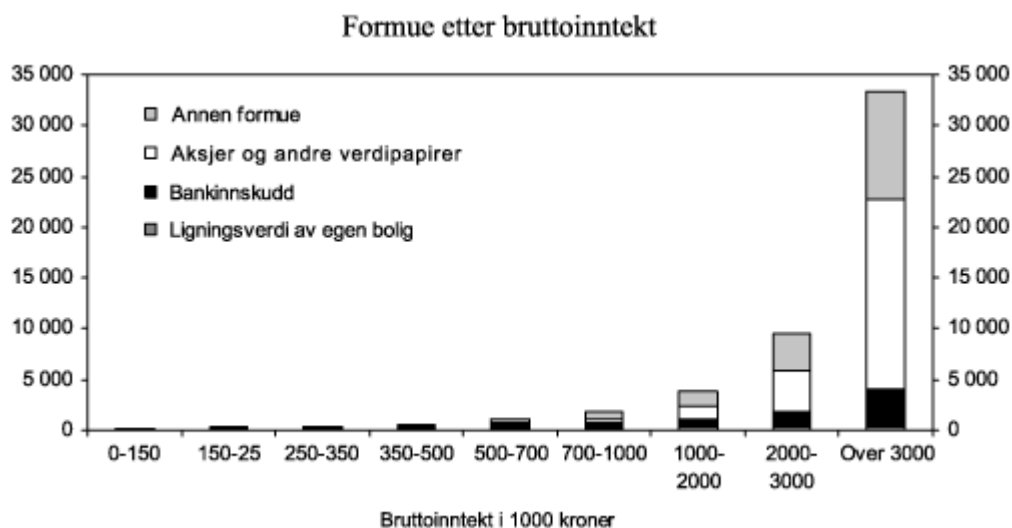
I figur 5 ser man hvordan skattebyrden er fordelt mellom personer på ulike inntektsnivå. Vi kan lett se at skattesystemet er progressivt, jo høyere inntekt, dess mer betaler man i skatt.

Figur 6 viser hvordan inntekt fra ulike hold fordeler seg i forhold til nivået på bruttoinntekten. Man ser at de med høyere inntekter har en større andel av sine inntekter fra andre kilder enn lønns- og pensjonsinntekt, hvor særlig inntekt fra aksjer og andre verdipapirer utgjør en stor andel, enn de med lavere bruttoinntekt.

**Figur 6: Inntektsarter fordelt etter bruttoinntekt. 2006. Kroner**

Kilde: St.prp. nr 1 (2008-2009), figur 5.1

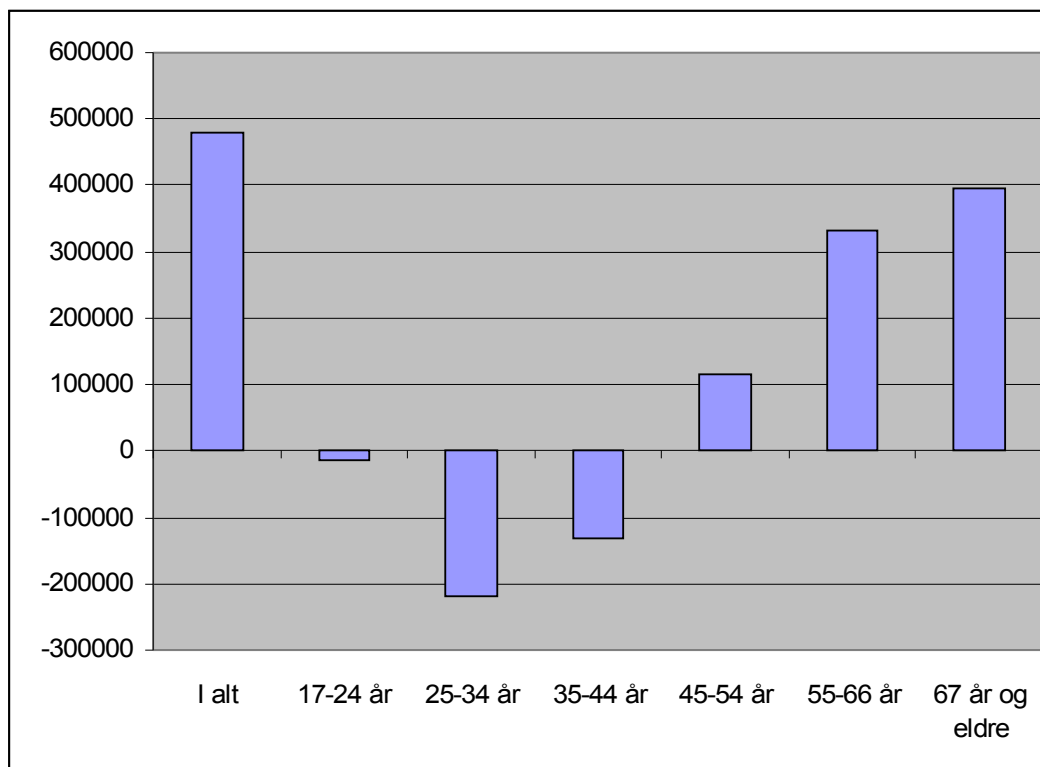
I figur 7 ser man at det er en sammenheng mellom skattemessig bruttoformue og bruttoinntekt, men man vet at den skattemessige formuen blir undervurdert siden det er ulik verdsettelse av formuesobjekter. Man ser også at aksjer og andre verdipapirer utgjør størstedelen av formuen til dem med høyest bruttoinntekt.

**Figur 7: Gjennomsnittlig bruttoformue (ligningsverdier) fordelt etter bruttoinntekt. 2006. Tusen kroner**

Kilde: St.prp. nr 1 (2008-2009), figur 5.2

Et annet aspekt ved formuesfordelingen er at det er en nær sammenheng mellom alder og nettoformue. I figur 8 ser vi at man, i gjennomsnitt, har negativ nettoformue helt frem til man er 45 år.

**Figur 8:** Skattepliktig nettoformue etter alder. Bosatte personer 17 år og eldre. 2007



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Endringene i formuesskatten for 2009 sammenlignet med 2008, som man kan se i tabell 8, viser at kun de med stor formue vil få en økning i skatten. I gjennomsnitt så regner man med en økning på ca 15 % i formuesskatten for personer med formue over 100 millioner kroner, mens for de med formuer under 5 millioner kroner vil det ikke bli noen endring eller en svært liten endring i formuesskatten (St.prp. nr. 1, 2008-2009).

**Tabell 8:** Gjennomsnittlig endring i formuesskatt i ulike intervaller for nettoformue. Skatteopplegget for 2009 sammenliknet med lønnsjusterte 2008-regler (referansesystemet). Endringene som følger av 80-prosentregelen er beregnet utenfor skattemodellen LOTTE. Alle personer 17 år og eldre. Kroner

Skattepliktig nettoformue i 2009	Antall personer	Gjennomsnittlig skatt i referansesystemet	Gjennomsnittlig endring i skatt som følge av grunnlagsutvidelser og økt bunnfradrag	Gjennomsnittlig endring i skatt som følge av fjerning av 80-prosentregelen
<0	1 586 000	88 300	0	0
0-500 000	1 539 000	56 600	0	0
500 000 – 1 mill.	376 000	96 400	-200	0
1 mill. – 5 mill.	298 000	166 400	200	0
5 mill. – 10 mill.	18 000	434 500	4500	0
10 mill. – 50 mill.	11 000	910 900	16 900	0
50 mill. – 100 mill.	1000	2 481 300	66 000	40 000
Over 100 mill.	600	7 904 200	422 100	800 000
I alt	3 829 200	88 300	100	0

Kilde: St.prp. nr. 1 (2008-2009), tabell 5.2

### 5.3 Beskrivelse av fordelingseffekter av endringene i formuesskatten

Jeg har brukt modellen LOTTE-Skatt til å gjøre endringer i formuesskatten. For å se hva som skjer med fordelingen i befolkningen har jeg valgt å sammenligne med reglene for formuesskatten for 2009. Jeg har da brukt data fra 2006 fremført til 2008, men med skattereglene for 2009.

Jeg har valgt å gjøre endringer i ligningsverdiene til boliger, hytter og annen fast eiendom, øke bunnfradraget for formuesskatten og øke satsen på formuesskatten.

### 5.3.1 Økning av skattesatsen med 0,2 %

Først ser jeg på hva som skjer når skattesatsen økes med 0,2 %. Det blir da en skattesats på 0,6 % for formuesskatt til staten og en sats på 0,9 % til kommunene.

**Tabell 9:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser. Endring i sats for formuesskatt sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

Desiler	Inndeling etter bruttoinntekt	Antall pers.	Bruttoinntekt	Skatt, ref. systemet	Endring i skatt	Prosentvis endring
	Totalt	365962	369881	88423	1240	1,40
1	0 – 104309	36839	45994	2112	77	3,65
2	104309 – 166600	37355	138390	11518	134	1,16
3	166600 – 215111	37218	190801	20720	243	1,17
4	215111 – 266791	36976	240641	36336	357	0,98
5	266791 – 319773	36637	293447	54535	428	0,78
6	319773 – 370172	36266	344956	71929	448	0,62
7	370172 – 423695	36091	396116	87963	477	0,54
8	423695 – 492807	36010	456329	108413	582	0,54
9	492807 – 626083	36007	548606	145037	966	0,67
10	> 626083	36565	1043534	345669	8691	2,51

Tabell 9 viser at endringen i skattesatsen gir størst utslag for de med lavest og høyest bruttoinntekt og da vesentlig høyere utslag for desil 1. Videre ser man at satsøkningen gir minst utslag for personer med bruttoinntekt som faller innenfor desil 7 og 8. Målt på denne måten, det vil si når personene er rangert etter bruttoinntekt, ser en at fordelingseffektene er problematiske.



Hvis man rangerer etter disponibel inntekt, som i tabell 10, kommer de med lavest disponibel inntekt også veldig dårlig ut. For de midterste desilene utgjør det ingen særlig forskjell om vi ser på bruttoinntekt eller disponibel inntekt. Det man kanskje legger best merke til er at når man rangerer etter disponibel inntekt så kommer det laveste desilet enda dårligere ut enn det gjorde da man så på bruttoinntekt. Dette indikerer at formuesskatten utgjør en relativt stor andel av skatten for de i det laveste desilet i sammenligning med de andre desilene. Dette kan for eksempel komme av at det er mange pensjonister med høy formue og lav inntekt. Formuesskatten vil dermed bidra sterkt til å redusere deres disponible inntekt.

**Tabell 10:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for disponibel inntekt. Endring i sats for formuesskatt sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter disponibel inntekt	Antall observasjoner	Inntekt etter skatt	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
	Totalt	365962	275421	88423	1240	1,40
1	<0 – 93268	36863	32119	6258	1153	18,42
2	93268 – 148718	37237	123755	14775	207	1,40
3	148718 – 184124	37186	167084	23566	311	1,32
4	184124 – 217521	36988	200729	38501	378	0,98
5	217521 – 250960	36639	234294	56606	444	0,78
6	250960 – 284694	36331	267756	73455	489	0,67
7	284694 – 321064	36148	302410	88678	509	0,57
8	321064 -364600	36035	341777	108034	594	0,55
9	364600 – 443849	36012	398280	139632	887	0,64
10	> 443849	36523	686002	334728	7430	2,22

Hvis man i tillegg ser på endringen rangert etter nettoformue, som i tabell 11, er det de med høyest nettoformue som får størst endring i skatten. I de fire første desilene står det null i nettoformue siden de med negativ formue blir oppført med null i formue i datakilden og satsendringen vil derfor ikke ha noen virkning på deres skatt. Det er også en svært liten endring i skatten for desil 6 og 7. Man legger merke til at fordelingseffektene varierer, avhengig av hva det rangeres etter.

**Tabell 11:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for nettoformue. Endring i sats for formuesskatt sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter nettoformue	Antall observasjoner	Nettoformue	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
	Totalt	365962	463710	88423	1240	1,40
1	0	36288	0	84410	0	0
2	0	36268	0	84262	0	0
3	0	36266	0	84910	0	0
4	0	36266	0	86316	0	0
5	0 – 1698	36344	92	74961	0	0
6	1698 – 56810	36599	23147	36835	2	0,01
7	56810 - 204265	36698	122530	58588	19	0,03
8	204265 – 443508	36838	314851	70963	77	0,11
9	443508 - 915528	36949	643911	89585	604	0,67
10	> 915528	37446	3532568	213403	11700	5,48

Endringen i satsene vil gi en økning i skatteprovenyet på 4 750 millioner kroner (jamfør tabell 18 i vedlegget).

### 5.3.2 Effekten av en økning i bunnfradraget

Videre ser jeg på en økning i bunnfradraget for formuesskatten. Her innføres en økning på 200 000 kroner, fra 470 000 til 670 000 kroner.

**Tabell 12:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser. Endring i bunnfradraget for formuesskatt sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

Desiler	Inndeling etter bruttoinntekt	Antall obs.	Bruttoinntekt, inkl. skattefrie ytelser	Skatt, ref. systemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
Totalt	Totalt	365962	369881	88423	-384	-0,43
1	<0 – 93268	36839	45994	2112	-48	-2,27
2	93268 – 148718	37355	138390	11518	-147	-1,28
3	148718 – 184124	37218	190801	20720	-274	-1,32
4	184124 – 217521	36976	240641	36336	-357	-0,98
5	217521 – 250960	36637	293447	54535	-393	-0,72
6	250960 – 284694	36266	344956	71929	-357	-0,50
7	284694 – 321064	36091	396116	87963	-351	-0,40
8	321064 – 364600	36010	456329	108413	-390	-0,36
9	364600 – 443849	36007	548606	145037	-527	-0,36
10	> 443849	36565	1043534	345669	-997	-0,29

Å øke bunnfradraget har en klar omfordelende effekt. Jeg ser av tabell 12 at det er de med lavest bruttoinntekt som får den største endringen i skatten, med gradvis mindre endring for hvert desil. Det er dermed de med høyest bruttoinntekt som for den minste nedgangen i skatt.

Tabell 13 gir en oversikt over gjennomsnittlig skatteendring inndelt etter disponibel inntekt, og man ser at skatteendringen følger samme mønster som når man deler inn etter bruttoinntekt, men med noe større endring for desil 2 og 3 enn for desil 1. Man ser også at den prosentvise endringen i skatten for desil 1 er vesentlig lavere når man rangerer etter disponibel inntekt enn når man rangerer etter bruttoinntekt. Det kan tolkes som om formuesskatten utgjør en liten andel av de totale skattene for desil 1.

**Tabell 13:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for disponibel inntekt. Endring i bunnfradrag sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter disponibel inntekt	Antall observa- sjoner	Inntekt etter skatt	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
Totalt		365962	275421	88423	-384	-0,43
1	<0 – 93268	36863	32119	6258	-74	-1,18
2	93268 – 148718	37237	123755	14775	-186	-1,26
3	148718 – 184124	37186	167084	23566	-322	-1,37
4	184124 – 217521	36988	200729	38501	-354	-0,92
5	217521 – 250960	36639	234294	56606	-379	-0,67
6	250960 – 284694	36331	267756	73455	-379	-0,52
7	284694 – 321064	36148	302410	88678	-365	-0,41
8	321064 – 364600	36035	341777	108034	-383	-0,35
9	364600 – 443849	36012	398280	139632	-477	-0,34
10	> 443849	36523	686002	334728	-923	-0,28

Hvis man ser på inndelingen etter nettoformue, se tabell 14, ser man at jo høyere nettoformue man har dess større blir den prosentvise endringen i skatten. Man ser her, noe man også gjorde for endringen i skattesatsen, at endringene i skatt for desil 6 og 7 er veldig små. Det er kun for desil 9 og 10 at man får en vesentlig endring i skatten da flesteparten i disse to desilene har nettoformue over det nye bunnfradraget.

**Tabell 14:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for nettoformue.  
 Endring i bunnfradrag for formuesskatten sammenlignet med 2009-regler.  
 Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter nettoformue	Antall observasjoner	Nettoformue	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
Totalt		365962	463710	88423	-384	-0,43
1	0	36288	0	84410	0	0
2	0	36268	0	84262	0	0
3	0	36266	0	84910	0	0
4	0	36266	0	86316	0	0
5	0 – 1698	36344	92	74961	0	0
6	1698 – 56810	36599	23147	36835	-3	-0,01
7	56810 - 204265	36698	122530	58588	-24	-0,04
8	204265 – 443508	36838	314851	70963	-101	-0,14
9	443508 - 915528	36949	643911	89585	-1031	-1,15
10	> 915528	37446	3532568	213403	-2683	-1,26

Man må ikke glemme at en slik økning i bunnfradraget vil gi en nedgang i skatteprovenyet fra formuesskatten på 1 471,9 millioner kroner, som man ser fra tabell 19 i vedlegget.

### 5.3.3 Effekten av økt ligningsverdi på boliger, hytter og annen fast eiendom

Jeg skal også se på en endring i ligningsverdien for boliger, hytter og annen fast eiendom. Jeg øker fremføringsfaktoren fra 1,1 til 1,4 for bolig og hytte, noe som tilsvarer en økning på 27 % sammenlignet med 2009-reglene og fra 1,35 til 1,65 for annen fast eiendom, tilsvarende en økning på 22 %.

**Tabell 15:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser. Endring i ligningsverdi for bolig, hytte og annen fast eiendom sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter bruttoinntekt	Antall obs.	Bruttoinntekt, inkl. skattefrie ytelser	Skatt, ref. systemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
	Totalt	365962	369881	88423	279	0,32
1	0 – 104309	36839	45994	2112	37	1,75
2	104309 – 166600	37355	138390	11518	151	1,31
3	166600 – 215111	37218	190801	20720	250	1,21
4	215111 – 266791	36976	240641	36336	275	0,76
5	266791 – 319773	36637	293447	54535	249	0,46
6	319773 – 370172	36266	344956	71929	220	0,31
7	370172 – 423695	36091	396116	87963	218	0,25
8	423695 – 492807	36010	456329	108413	240	0,22
9	492807 – 626083	36007	548606	145037	332	0,23
10	> 626083	36565	1043534	345669	816	0,24

Jeg ser fra tabell 15 at økningen i ligningsverdiene gir et spesielt hardt utslag for de laveste desilene. Det øker ikke skatten for de med høyest inntekt i like stor grad som for de med lav inntekt. En grunn til dette er at de med høyest inntekt ofte har store deler av formuen plassert i andre objekter enn kun i eiendom, se figur 7.

Hvis man ser på endringene rangert for disponibel inntekt, tabell 16, ser man også her at endringene følger samme mønster som for bruttoinntekt, men det gir høyere prosentvis endring for de lavere desilene hvis vi ser på bruttoinntekt.

**Tabell 16:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for disponibel inntekt. Endring i ligningsverdi for bolig, hytte og annen fast eiendom sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter disponibel inntekt	Antall observa- sjoner	Inntekt etter skatt	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
Totalt		365962	275421	88423	279	0,32
1	<0 – 93268	36863	32119	6258	65	1,04
2	93268 – 148718	37237	123755	14775	153	1,04
3	148718 – 184124	37186	167084	23566	267	1,13
4	184124 – 217521	36988	200729	38501	279	0,72
5	217521 – 250960	36639	234294	56606	252	0,46
6	250960 – 284694	36331	267756	73455	239	0,33
7	284694 – 321064	36148	302410	88678	231	0,26
8	321064 – 364600	36035	341777	108034	243	0,22
9	364600 – 443849	36012	398280	139632	295	0,21
10	> 443849	36523	686002	334728	767	0,23

Ser man på endringene i forhold til nettoformue, tabell 17, ser man at den økte ligningsverdien faktisk gir størst utslag for de med høy nettoformue. Dette er antageligvis fordi mange personer i de lavere desilene har lavere formue enn bunnfradraget og dermed vil ikke endringen i ligningsverdi ha noe å si. Videre ser vi at det er større prosentvis endring i skatten for desil 9 enn desil 10 og dette har nok sammenheng med at desil 9 antageligvis har en større andel av sin formue i bolig enn desil 10.



**Tabell 17:** Gjennomsnittlig skatteendring etter desiler for nettoformue.  
Endring i ligningsverdi for bolig, hytte og annen fast eiendom sammenlignet med 2009-regler. Alle personer 17 år og eldre

	Inndeling etter nettoformue	Antall observasjoner	Nettoformue	Skatt, referansesystemet	Endring i skatt	Prosentvis endring i skatten
Totalt		365962	463710	88423	279	0,32
1	0	36288	0	84410	3	0,00
2	0	36268	0	84262	3	0,00
3	0	36266	0	84910	3	0,00
4	0	36266	0	86316	3	0,00
5	0 – 1698	36344	92	74961	4	0,01
6	1698 – 56810	36599	23147	36835	15	0,04
7	56810 - 204265	36698	122530	58588	53	0,09
8	204265 – 443508	36838	314851	70963	219	0,31
9	443508 - 915528	36949	643911	89585	839	0,94
10	> 915528	37446	3532568	213403	1649	0,77

En økning i ligningsverdiene vil gi en provenyøkning på 1 068,6 millioner kroner, jamfør tabell 20 i vedlegget.

## 5.4 Hvordan kan fordelingseffektene forbedres?

Ut fra de endringene jeg har gjort i formuesskatten så ser man at disse har gjort størst utslag for de med lavest inntekt og de med høyest inntekt. Det som har gitt best fordelingseffekt er økningen i bunnfradraget, men resultatene er noe varierende avhengig av hva de rangeres etter.

Ut fra prinsippet om horisontal likhet bør ligningsverdiene økes mye mer enn det jeg har gjort her, selv om dette ikke gir en god fordelingseffekt. For at en økning i ligningsverdiene ikke skal ramme de med lavest inntekt alt for hardt, bør en økning i ligningsverdiene kombineres med økt bunnfradrag. På den måten vil endringene i formuesskatten gjøre

formuesskatten mer rettferdig i forhold til horisontal likhet samtidig som den ivaretar fordelingshensyn. Man kan også få et relativt nøytralt proveny hvis disse to endringene gjøres i sammenheng.

Men store økninger i ligningsverdi er nok ikke særlig sannsynlig da det i Norge er tradisjon for at boligen er et hjem, ikke et investeringsobjekt (NOU 2000:8). Forslag til endringer i taksering av bolig har blitt fremmet av ulike regjeringer, men uten å ha fått flertall på Stortinget (NOU 2003:9).

## 6. Avslutning

I denne oppgaven har jeg sett på formuesskatten i Norge. Jeg har valgt å se på dens fordelingsegenskaper. Ved å gjøre endringer i formuesskatten har jeg sett på hva som skjer med fordelingen i henhold til bruttoinntekt, disponibel inntekt og nettoformue.

Hovedproblemet med formuesskatten er at den behandler ulike formuesobjekter forskjellig og dette fører til overinvestering i objekter med lav verdsettelse. Mange plasserer dermed deler av formuen sin der hvor det er mest gunstig skattemessig og ikke der den gir høyest samfunnsøkonomisk avkastning. For å gjøre verdsettelsen mer lik har jeg innført en økning i ligningsverdiene på bolig, hytte og fast eiendom, men jeg fant ut at dette ville ramme hardest de med lavest inntekt. Det kom ikke overraskende da man vet at de med lavere inntekter har mer av sin formue plassert i bolig enn det de med høyere inntekter har.

I forhold til fordelingsaspektet er det økningen i bunnfradraget som gir den største forskjellen for de med lavest inntekt, men dette gir også mest skattelette for de med høyest nettoformue. Igjen, fordelingseffektene endrer seg etter hvordan de blir rangert.

Problemet med å få til en fordelingsforbedring av formuesskatten er at det begrenses av hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet. Formuesskatt vil bare være effektiv hvis den er med på å rette opp forskyvninger i arbeidstilbudet. Med det duale skattesystemet i Norge innførte man en lavere sats på kapitalinntekt enn lønnsinntekt, men man så seg nødt til å gå bort fra deler av dette fordi det gav incentiver til skatteplanlegging. Spørsmålet blir dermed om det vil være mulig å innføre en uniform skatt på formue uten at unntaksregler, med tilhørende omgåelsesmuligheter, vil presse seg frem.

Også i en internasjonal sammenheng kan formuesskatten være et problem siden det er så få land som fortsatt har den. Det er en reell mulighet for at kapital blir flyttet til land med mer gunstig beskatning og at skatten vil være et hinder for utenlandsk investering i Norge. Selv om det er få andre land som har formuesskatt har de fleste andre OECD-land høyere eiendomsskatt enn Norge.

Formuesskatten slik den er utformet i dag er problematisk, men den vil miste mye av sin fordelingsprofil om ligningsverdiene på bolig økes mye. Man sitter dermed igjen med en klassisk avveining mellom fordeling og effektivitet.

## Kildeliste

Alstadsæter, A, Fjærli, E. og Thoresen, T.O. (2006): *Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen i 2006*, Research Note, Beta-2006 - Nr 01

Atkinson, A. B. og Stiglitz, J.E. (1980): *Lectures on Public Economics* (s. 353-356), McGraw-Hill Book Co.

Bagus, P. (2006): *Taxes on Wealth – What for?* IREF 2006 Essay Contest: Institut de Recherches Economiques et Fiscales, lokalisert 2/7-08: [http://www.irefeurope.org/col\\_docs/doc\\_89\\_fr.pdf](http://www.irefeurope.org/col_docs/doc_89_fr.pdf)

Durán, J.M. og Esteller, A. (2007): *An Empirical Analysis of Wealth Taxation: Equity vs. Tax Compliance*, Papeles de Trabajo No. 4 – 2007, Instituto de Estudios Fiscales

El Mundo (2008): *El gobierno subprime el Impuesto del Patrimonio y aprueba la ayuda de los 400 euros*, lokalisert 22/09-08: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/04/18/economia/1208503131.html>

Gabrielsen, I. (1992): *Det norske skattesystemet 1992*, Sosiale og økonomiske studier 79, Statistisk sentralbyrå.

Hansen, K., Lian, B., Nesbakken, R. og Thoresen, T.O. (2008): *LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*, Rapporter nr. 36-2008, Statistisk Sentralbyrå

Hansson, Å. (2002): *The Wealth Tax and Economic Growth*, Working Paper No. 2002-20, Department of Economics, Lund University.

Heckly, C. (2004): *Wealth Tax in Europe: Why the Decline?* I: Taly, M og Mestrallet, G. (dir), *Estate Taxation: Ideas for Reform* (s. 39-50), Institute Reports, Paris, Institut de l'entreprise.

Kaplow, L. (2008): *The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton University Press

Lowtax.net. (2008): *Switzerland: Personal Taxation*, lokalisert 29/8-2008:

<http://www.lowtax.net/lowtax/html/jswpetx.html>

NOU 1997:8 dvs.: Kommunal- og Regionaldepartementet (1997): *Om finansiering av kommunesektoren*, lokalisert 6/8-08:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/NOUer/1997/NOU-1997-8.html?id=140819>

NOU 200:8 dvs. Finansdepartementet (2000): *Arveavgift*, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo

NOU 2003:9 dvs.: Skatteutvalget (2003), *Forslag til endringer i skattesystemet*, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo

OECD (2007): *Tax Levels and Tax Structures*, 1965 – 2005, Taxation, vol. 2007, no.3, (s. 268 – 375).

OECD (2008): *Revenue Statistics* 1965-2007, Taxation, vol. 2008, no. 4, (s.1-365)

Repetti, J. R., (2001): *Democracy, Taxes and Wealth*, Research Paper No. 2001-03, Boston Public Law School Legal Studies

Shakow, D. og Shuldiner, R. (1998): *A Comprehensive Wealth Tax*, Working Paper No. 266, University of Pennsylvania Law School, Institute for Law and Economics.

Skattebetalerforeningen (2007): *Avskaffer formuesskatten*, lokalisert 21/07-08,

[http://www.skatt.no/skatt/nyheter\\_arkiv/avskaffer\\_/](http://www.skatt.no/skatt/nyheter_arkiv/avskaffer_/)

Skatteetaten(2009): *Formuesskatt*, lokalisert 13/1-09:

<http://www.skatteetaten.no/Templates/TabellerOgSatser.aspx?id=77595&epslanguage=NO>

<http://www.skatteetaten.no/Templates/Emne.aspx?id=9859&epslanguage=NO>

Statistisk sentralbyrå (2009): *Statistikkbanken*, personlig økonomi og boforhold, inntekt, formue og skatt, tabell 06271.

Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Third Edition, W.W. Norton Company

Stortingsproposisjon nr.1 (2007-2008), dvs. Finansdepartementet (2007), *Skatte- avgifts og tollvedtak*, lokalisert 12/9-08: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2007-2008/Stprp-nr-1-2007-2008--2.html?id=483197>

Stortingsproposisjon nr. 1 (2008-2009), dvs. Finansdepartementet (2008), *Skatte- avgifts og tollvedtak*, lokalisert 24/10-08:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-1-2008-2009--2.html?id=530351>

Sørensen, P. B. (1998): *Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax*. I: Sørensen, P.B. (edt.), *Tax Policy in the Nordic Countries* (s. 1-27), Macmillian Press Ltd.

Thoresen, T.O. og Alstadsæter, A. (2008): *Shifts in organizational form under a dual income tax system*, Discussion Papers, No. 529, Statistisk sentralbyrå.

Zimmer, F. (2004): *Formuesskatt, og alternativer?*, RØST nr. 1, 2004, lokalisert 21/7-08:  
<http://www.okonominettverket.no/Artikkel/92.html>

Wikipedia (2008): *Impôt de solidarité sur la fortune*, lokalisert 19/8-08:  
[http://fr.wikipedia.org/wiki/Impot\\_de\\_solidarite\\_sur\\_la\\_fortune](http://fr.wikipedia.org/wiki/Impot_de_solidarite_sur_la_fortune)

Aasness, J., Dagsvik, J.K. og Thoresen, T.O. (2006): *The Norwegian Tax-Benefit Model System LOTTE*, upublisert paper, Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg

**Tabell 18:** Provenyoppstilling for alle typer personskatter med økt sats. Millioner kr

	Kjørt alternativ	Ref. alt.	Differanse
Inntektsskatt, kommune	12152.0	125152.0	0,0
Fellesskatt	101660.6	101660.6	0,0
Trygdeavgift	88370.6	88370.6	0,0
Toppskatt	18409.8	18409.8	0,0
Formuesskatt, kommune	10687.5	8312.5	2375,0
Formuesskatt, staten	7125.0	4750.0	2375,0
Boligsparing for ungdom	595.0	595.0	0,0
Skattebegrensning, liten skatteevne	6733.9	6733.9	0,0
Finnmarksfradrag	711.1	711.1	0,0
Kontantstøtte	2402.5	2402.5	0,0
Barnetrygd for småbarn	101.1	101.1	0,0
Ordinær barnetrygd	14934.8	14934.8	0,0
Skatter totalt	325927.1	321177.1	4750.0

**Tabell 19:** Provenyoppstilling for alle typer personskatter med økt bunnfradrag.  
Millioner kr

	Kjørt alternativ	Ref. alt.	Differanse
Inntektsskatt, kommune	12152.0	125152.0	0,0
Fellesskatt	101660.6	101660.6	0,0
Trygdeavgift	88370.6	88370.6	0,0
Toppskatt	18409.8	18409.8	0,0
Formuesskatt, kommune	7375.8	8312.5	-936,7
Formuesskatt, staten	4214.7	4750.0	-535,2
Boligsparing for ungdom	595.0	595.0	0,0
Skattebegrensning, liten skatteevne	6733.9	6733.9	0,0
Finnmarksfradrag	711.1	711.1	0,0
Kontantstøtte	2402.5	2402.5	0,0
Barnetrygd for småbarn	101.1	101.1	0,0
Ordinær barnetrygd	14934.8	14934.8	0,0
Skatter totalt	319705.1	321177.1	-1471,9



**Tabell 20:** Provenyoppstilling for alle typer personskatter med økt ligningsverdi på bolig, hytte og annen fast eiendom. Millioner kr

	Kjørt alternativ	Ref. alt.	Differanse
Inntektsskatt, kommune	125151.2	125152.0	-0,7
Fellesskatt	101660.0	101660.6	-0,6
Trygdeavgift	88370.6	88370.6	0,0
Toppskatt	18409.8	18409.8	0,0
Formuesskatt, kommune	8917.1	8312.5	604,5
Formuesskatt, staten	5095.4	4750.0	345,4
Boligsparing for ungdom	595.0	595.0	0,0
Skattebegrensning, liten skatteevne	6613.6	6733.9	-120,2
Finnmarksfradrag	711.4	711.1	0,3
Kontantstøtte	2402.5	2402.5	0,0
Barnetrygd for småbarn	101.1	101.1	0.0
Ordinær barnetrygd	14934.8	14934.8	0,0
Skatter totalt	322245.7	321177.1	1068.6